Sociedades Civis e Relações Norte-Sul: ONGs e Dependência

Bernardo Sorj

Working Paper 1, Novembro, 2005

centro edelstein de pesquisas sociais
www.centroedelstein.org

Sociedades Civis e Relações Norte-Sul: ONGs e Dependência

Bernardo Sorj

Working Paper 1, Novembro 2005

Relações Norte-Sul entre Sociedades Civis:
ONGs e Dependência*

Bernardo Sorj[1]

---

* Traduzido do original em inglês por Plinio A. Dentzien.
1 Professor de Sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. (www.bernardosorj.com).

Introdução Sociedade Civil: próximos passos[2]

A "Sociedade Civil" é apoiada por grupos tão diferentes como as grandes corporações, os governos dos paises desenvolvidos, o FMI, o Banco Mundial, o Fórum Social Global, assim como por partidos políticos de direita e de esquerda em todo o mundo. Para alguns, é uma palavra-ônibus sem significado preciso, enquanto para outros é um novo conceito que ilumina o caminho para um mundo melhor. Qualquer que seja seu significado preciso e, como veremos, ele está longe da precisão, não podemos esquecer o fato de que a "sociedade civil" está no centro dos debates da sociologia e da ciência política sobre a democracia e os processos de democratização e se tornou um símbolo de solidariedade e mudança social no debate público global do pós-guerra fria. Em si mesma, devido à sua força evocativa em expressar a esperança por um mundo melhor, ela tem um amplo impacto público sobre a organização da percepção dos cidadãos, bem como na acentuação da importância dos vários atores que se afirmam parte da sociedade civil. Mas, além dessa força evocativa, há uma questão política fundamental: são as sociedades civis capazes de efetivamente expressar, organizar e fazer avançar as demandas dos cidadãos? Podem elas desempenhar o papel de corpos intermediários entre indivíduos e grupos sociais, de um lado, e, de outro, as estruturas de poder político, num contexto em que os partidos políticos são cada vez mais desvalorizados?

O conceito de sociedade civil não pode ser posto de lado usando o argumento de que ele não preenche os requisitos básicos da teoria social, como demonstram as críticas crescentes dos cientistas sociais sobre a utilidade limitada do conceito.[3] Além de enfrentar sua relevância científica explicativa, uma abordagem crítica precisa: 1) compreender por que o conceito se tornou tão importante, 2) explicar por que e como ele foi apropriado por tantos atores diferentes, e 3) analisar a estrutura empírica dos diferentes atores que afirmam

---

[2] Neste trabalho, desenvolvemos os argumentos colocados em Sorj 2003 e 2004. Sou grato a Joel Edelstein, Bila Sorj e John Wilkinson por seus frutíferos comentários a uma versão anterior deste trabalho e à discussão com Miguel Darcy e aos membros do "Grupo de Trabalho sobre a Governança Global" do Instituto Fernando Henrique Cardoso e de diversas ONGs com quem discuti os argumentos deste trabalho em vários encontros. Escusado dizer que as responsabilidades pelos erros são exclusivamente minhas.

[3] Para análise crítica do conceito de sociedade civil, ver David Chandler (2005), Adam Seligman (1992) e Neera Chandhoke (2003).

ser parte ou representantes da sociedade civil, bem como seu papel na construção do sistema político contemporâneo.

Este trabalho afirma que o debate corrente chegou a um beco sem saída e os próprios atores das sociedades civis, em particular as Organizações Não Governamentais (ONGs) nos países em desenvolvimento, começam a perceber que enfrentam uma crise de crescimento e críticas crescentes vindas de fora, em particular em relação à sua falta de transparência, relativa ineficiência e déficit de representação. Ao mesmo tempo, de dentro, há uma frustração com a dependência de doadores externos e os resultados geralmente pobres da maioria de suas ações, expressa na dissonância entre o que se espera que a sociedade civil produza e o que ela de fato produz, ou entre sua alta capacidade de levantar questões e sua baixa capacidade de mudar desigualdades estabelecidas na burocracia do estado e nos governos, a fim de servir ao interesse público.[4]

Isso é especialmente verdadeiro nos países em desenvolvimento, onde as expectativas em relação aos novos regimes democráticos estavam estreitamente relacionadas ao papel da sociedade civil na consolidação da democratização da vida social. Como exemplo dessa dissonância, na América Latina o número de ONGs depois da democratização cresceu exponencialmente (apenas no Brasil há meio milhão)[5] enquanto que a desigualdade social e a instabilidade política continuam a aumentar o apoio crescente a líderes populistas que apelam diretamente aos pobres, usando cooptação material e simbólica, e enfraquecendo as instituições democráticas. Embora as ONGs tenham se tornado nichos importantes de emprego, auto-centradas e orientadas para sua própria reprodução, seu futuro está em sua capacidade de continuarem a ser atores sociais legítimos.

Neste trabalho afirmamos que a mais forte expressão da sociedade civil nos países em desenvolvimento, as ONGs independentes, embora compartilhem elementos comuns com suas equivalentes em países avançados, são **ONGs dependentes.** O conceito de dependência foi elaborado principalmente por cientistas sociais latino-americanos para caracterizar como países em desenvolvimento aqueles cujas estruturas econômicas carecem

---

[4] Ver, por exemplo, a Conferência sobre Sociedade Civil, Governança e Integração na África. http://www.pambazuka.org/index.php?id=29034

[5] De acordo com O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2004) em 2002 havia 500.157 entidades não lucrativas, 45.161 das quais se dedicavam ao "desenvolvimento e defesa de direitos", a maioria criada depois de 1990.

da capacidade de produzir localmente inovação tecnológica.[6] Por extensão, definimos como dependentes as organizações da sociedade civil cuja principal fonte de financiamento e agendas político-sociais vêm dos países avançados. Isso, como veremos, não quer dizer que é impossível aumentar seu espaço de autonomia e criatividade. De fato, muito pelo contrário, o objetivo prático deste trabalho é contribuir para a renovação e para aumentar o papel político das sociedades civis nos países em desenvolvimento tanto nos assuntos nacionais quanto nos globais.

Para alcançar esse objetivo, as sociedades civis precisam avançar além do discurso político e ideológico corrente em que estão enclausuradas, a saber, o discurso segundo o qual elas são essencialmente do bem, contra o estado, os políticos e os funcionários públicos do mal. Isso apenas tira legitimidade do regime democrático. Nos países em desenvolvimento, os pobres sabem melhor que os ideólogos da sociedade civil que a solidariedade privada não resolverá sua necessidade de um eficiente sistema legal e de segurança pública, de educação, saúde, saneamento, eletricidade, água e serviços urbanos. A sociedade civil só será um importante fator democratizante se se envolver ativamente no sistema político e na transformação das instituições do estado e dos partidos políticos.

Para fazer avançar o debate sobre o conceito e sobre o papel dos atores que se afirmam parte da sociedade civil, os cientistas sociais precisam envolver-se na pesquisa conceitual e empírica, evitando teorias baseadas principalmente no pensamento veleitário *(wishful thinking)* e em afirmações morais que substituem as complexidades do mundo real por uma retórica bem intencionada sobre o valor da sociedade civil ou denúncias das limitações práticas de suas atividades. Não é que orientações morais não informem a análise social, ao contrário, mas o século XX nos ensinou que se quisermos ser fiéis aos nossos valores precisamos desconfiar dos processos sociais; que a cooptação, a deformação e as conseqüências imprevistas são a regra na vida social; que as intenções são apenas o ponto de partida a que "o caminho do inferno é pavimentado de boas intenções," tanto para indivíduos quanto para organizações. O exercício do pensamento crítico pode ser visto como um exercício negativista e, às vezes, de fato o é. Sem o otimismo e o pragmatismo da vontade, a razão só produz análises determinísticas lineares que tendem à paralisia e

---

[6] Na linguagem do período, os países em desenvolvimento eram principalmente produtores de matérias primas e produtos acabados, mas eram dependentes da importação de bens de capital.

levam ao derrotismo. Precisamos fazer o melhor possível para superar tanto o otimismo ingênuo quanto o criticismo negativo, embora ambos sejam perigos inevitáveis na arte de entender a realidade social.

Estamos conscientes de que sistemas classificatórios e conceitos sociais – seja, por exemplo, classe operária, religião, campesinato, empresa, democracia – são precários e não podem ser completamente separados de seus significados de senso comum nem podem ser definidos tão claramente que seus contornos e conteúdo permitam um pleno isolamento dos fenômenos na sociedade. As realidades sociais são plásticas, cambiantes e cheias de ruídos, e definir o que é a classe operária, a religião, o campesinato ou a democracia sempre implica uma boa dose de arbítrio do cientista social. O máximo que se pode esperar é que a definição seja tão clara e inclusiva quanto possível, reconhecendo as complexidades e a falta de fronteiras claras dentro das realidades sociais.

Pode-se argumentar que estamos diante de uma proto-realidade, um novo fenômeno social em formação e portanto impossível de ser facilmente apreendido e conceituado. No entanto, com o conceito de sociedade civil esses problemas são amplificados pelo fato de que suas várias definições (quase cada autor sobre o tema tem a sua própria) incluem os mais diversos conjuntos de atores e o conceito é em geral frouxamente relacionado a quadros de teoria social mais amplos sobre a sociedade contemporânea, em particular, sobre o funcionamento do sistema político. Mas as proto-realidades sociais não podem ser um álibi para a confusão intelectual.

Nossa análise é informada pelo fato de que nossa perspectiva sobre sociedades civis é a de uma pessoa que vive na América Latina. Como sociólogo, experimentei durante décadas a tendência de nossos países serem colonizados por teorias e teóricos bem intencionados de países avançados que, a despeito de suas melhores intenções declaradas, desconsideram as diferentes realidades locais, sociais e políticas e as relações de forças invisíveis na produção de conhecimento e prática fundados nas divisões norte-sul e nacional. Mas a principal razão subjacente a assumir uma perspectiva contextualizada é que a teoria política não está desencarnada das sociedades em que é produzida e a importação acrítica de conceitos de contextos diferentes pode ser, como veremos, um esbanjamento de recursos humanos e materiais, quando não simplesmente prejudicial.

Um conceito histórica e socialmente contextualizado

Explorado extensamente na literatura sobre o tema,[7] o renascimento contemporâneo da noção de sociedade civil está relacionado aos movimentos de oposição ao comunismo na Europa Oriental e às ditaduras militares na América Latina.[8] O que era a sociedade civil nesses contextos? No caso polonês, por exemplo, os principais atores eram um sindicato (Solidariedade) e a Igreja Católica, fortemente inter-relacionados, enquanto no Brasil eram sindicatos, associações profissionais (em particular advogados e cientistas), setores da igreja, empresários e a imprensa alternativa (e também a grande imprensa) privada apoiada pelo partido de oposição consentida.

A maioria desses atores não seria incluída nos relatórios de países produzidos por centros de pesquisa sobre a sociedade civil, embora as organizações religiosas da maioria dos países em desenvolvimento sejam a principal fonte de associações voluntárias, de solidariedade e de trabalho filantrópico, enquanto que os jornais privados seriam automaticamente excluídos como parte do mercado ou setor orientado pelo lucro, e os sindicatos poderiam ser incluídos ou não, mas postos no limbo devido aos diagnósticos da maioria dos teóricos da sociedade civil que os jogam na lata de lixo da história.

Além disso, o significado e os principais atores da sociedade civil de hoje, na Polônia e no Brasil, são muito diferentes daqueles do período de luta contra os estados autoritários. De fato, sociedade civil é um conceito historicamente cambiante; suas origens estão relacionadas à obra de filósofos sociais nos séculos XVIII e XIX, na tentativa de definir as fontes da solidariedade social num mundo onde a sociedade, a religião e o estado se distribuíam em subsistemas distintos e os indivíduos tinham se tornado autônomos e orientados por valores e objetivos auto-centrados, numa economia de mercado.[9] No contexto em que o estado, para a maioria dos autores (com a importante exceção de Hegel),[10] devia ser reduzido a um programa mínimo de assegurar lei e ordem, a fonte da solidariedade era buscada em alguma característica da natureza humana ou em alguma

---

[7] Ver, entre outros, John Ehrenberg (1999), Adam Seligman (1992), Jean Cohen e Andrew Arato (1992).

[8] E em Cuba e na China hoje em dia.

[9] Ver, entre outros, Simone Chamber e Will Kymlicka (2002); Sudipta Kaviraj e Sunil Khilnani (2003); Neera Chandhoke (2004); Adam Seligman (1992); e Nancy Rosenblum e Robert C. Post (2002).

[10] Para quem só o estado podia re-introduzir um etos universalista além dos interesses individuais ou de grupo. Sobre a teoria da sociedade civil de Hegel e o papel do estado na superação da orientação particularista da sociedade civil, ver Shlomo Avineri (1972).

dimensão transcendental que se oporia às tendências egoístas geradas pela orientação ao mercado. Para a maioria dos autores dos séculos XVIII e XIX, a sociedade civil compreendia todas as formas de associação presentes na sociedade, inclusive aquelas relacionadas ao mercado, excluído o estado.

É importante lembrar que a maioria dessas teorias foi produzida muito antes da explosão da revolução industrial e do surgimento da social-democracia. No século XX, as velhas teorias da sociedade civil ficaram obsoletas por uma dupla transformação na teoria social e na sociedade. A teoria social, que começara a tomar forma na segunda metade do século XIX, abandonara a idéia de uma natureza humana ou de uma força transcendental como base para compreender o comportamento social. A fonte da solidariedade, da confiança e da integração social deveria ser explicada em termos de processos sociais ligados às estruturas da sociedade e às suas instituições (por exemplo, divisão do trabalho, socialização, valores comuns, interesses compartilhados, dominação ideológica). De modo ainda mais importante, a partir da segunda metade do século XIX, novas realidades como os movimentos dos trabalhadores, sindicatos e partidos políticos socialistas criaram um novo vetor de solidariedade em que o próprio estado se tornava o principal objetivo e o principal ator na construção de políticas de bem-estar social. Esse novo vetor de transformação social estava simbolicamente associado ao estado nacional, ele próprio interessado em consolidar a unidade nacional e em esvaziar o conflito social. Portanto, as questões postas pelo incipiente liberalismo encontravam novas respostas na crescente complexidade das estruturas políticas, através da transformação e da democratização do estado.[11]

A importância dos movimentos sociais do trabalho durante a maior parte do século XX ofuscou a importância continuada de outras formas de associação e instituições de solidariedade – a família, comunidades locais, amizade, religião, etnia, diásporas – e as várias formas como essas associações e instituições eram absorvidas em cada tradição política nacional. Como sabemos, por exemplo, nos Estados Unidos, a participação voluntária em associações locais teve papel importante na manutenção dos valores cívicos, enquanto na França a tradição republicana enfatizava o estado como consubstanciando os

---

[11] Sobre o processo de irradiação das lutas do movimento dos trabalhadores e a criação do estado de bem-estar, ver Bernardo Sorj 2004.

valores de liberdade, solidariedade e fraternidade e instituições estatais centralizadas regulavam (em geral enfraquecendo) a maioria das instituições sociais intermediárias. De fato, cada país democrático europeu oferecia diferentes variações dos modos como as várias organizações da solidariedade social (incluindo sindicatos e partidos socialistas fundados no trabalho) eram integradas na criação de sociedades democráticas, para não falar das diferentes realidades dos regimes totalitários e autoritários do século XX.

Transferir a aura das teorias antigas para os fenômenos atuais não resolve o problema do significado contemporâneo das sociedades civis em que o estado desempenha um papel central como provedor de bens sociais públicos, onde o conflito social é política e legalmente canalizado e o acesso ao governo é organizado através do enfrentamento de partidos políticos em eleições periódicas. Nesse novo contexto o papel das sociedades civis mudou profundamente, e cada sociedade civil nacional se relaciona com as estruturas sócio-políticas locais e com a constituição de identidades específicas e com as formas específicas de confiança e solidariedade.[12]

Em lugar de procurar um modelo universal de sociedade civil, precisamos reconhecer que existem **sociedades civis**. As raízes históricas da formação do estado e das tradições políticas nacionais e os modos como o conflito social é organizado, esses são os elementos que definem o lugar específico e o significado da sociedade civil em contextos nacionais diferentes. Um conceito de sociedade civil separado dos diferentes contextos sociais e históricos precisa ser minimalista. Só depois de um esforço sistemático de identificar o significado diferente da sociedade civil em sociedades contemporâneas poder-se-á eventualmente desenvolver tipologias de sociedades civis relacionadas a seus diferentes contextos sociais e políticos e tentar encontrar os traços comuns entre elas.

[12] Ver, por exemplo, as reflexões de Adam Seligman (1992), sobre o impacto sobre a sociedade civil dos modos particulares de formação das identidades comunais na Europa Oriental e em Israel.

O atual "prestígio" da Sociedade Civil, assim como seu uso polissêmico, é produto de uma estranha convergência de diferentes tradições políticas e atores sociais

Depois de um século de latência, a sociedade civil se tornou um conceito da moda, devido, como indicamos anteriormente, à luta contra os regimes militares autoritários na América Latina e contra os regimes comunistas totalitários na Europa Oriental. Nesses contextos, ela representava o universo de atores extremamente heterogêneos que compartilhavam o objetivo de lutar para democratizar os regimes políticos. Ao faze-lo, com o fim do comunismo e a (re)democratização dos países latino-americanos, a sociedade civil estaria em princípio condenada a ser um fenômeno de curta duração. Mas em lugar disso passou a ser um conceito central na vida política de sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento. O que teria acontecido?

O novo papel central da sociedade civil nas sociedades capitalistas democráticas começou a surgir tanto com a crítica do estado de bem-estar feita pela direita quanto pela crise da esquerda produzida pela queda do comunismo e o ocaso da utopia socialista. A crítica da direita veio como um ataque contra a crescente expansão do estado e de seus custos, contra as políticas de bem estar que aumentavam o incentivo a permanecer no desemprego e ao surgimento de famílias mono-parentais, diminuindo o empreendedorismo e a autonomia individual. A sociedade civil que esse tipo de pensamento apoiava era um retorno às associações civis baseadas na solidariedade (a família, organizações locais, igreja ou filantropia). Enquanto que na tradição britânica isso era um retorno ao pensamento liberal clássico, nos Estados Unidos era teorizado como um retorno à democracia toquevileana baseada numa miríade de associações locais como fonte principal dos valores cívicos e da participação cidadã.[13] Essa tendência de pensamento acabou mesclada com o comunitarismo e com os conceitos muito difundidos mas dúbios de capital social e de confiança, geralmente ligados a uma pluralidade de orientações políticas.

Na esquerda, a descoberta da sociedade civil esteve relacionada ao abandono da esperança na classe operária e no socialismo, bem como às crescentes críticas ao estado de

[13] Ver Peter Berger e John Neuhaus (1996) para uma obra pioneira desse tipo de pensamento.

bem-estar como forma de burocratização e invasão da vida social criativa.[14] Para essa tendência, a sociedade civil era um meio de luta contra as tendências opressoras tanto do mercado como do estado, criando um espaço de autonomia e livre comunicação.

Esses dois ideais bem distintos sobre a sociedade civil foram confundidos na vida e nos meios de comunicação diários e, de fato, a despeito de suas diferentes origens, apresentam algumas convergências reais. Ambos são sintomas, e tentativas de solução, da crise corrente da representação nas democracias contemporâneas, onde os partidos políticos tendem ao centro e os programas políticos da direita e da esquerda apresentam pequenas diferenças, perdendo seu apelo mobilizador e sua capacidade de produzir novas visões da sociedade.

Como as reformas do consenso de Washington não produziram os resultados esperados e se faziam necessárias novas idéias para transformar as instituições sociais, a sociedade civil atendeu à demanda por um conceito maleável sem uma interferência direta na política local e com apoio tanto da direita quanto da esquerda. O consenso em torno da sociedade civil como ator capaz de produzir um curto circuito nas instituições estatais (consideradas como fonte de corrupção e de ineficiência) fazia dela a idéia adequada para apropriação pelas instituições internacionais (Banco Mundial, sistema das Nações Unidas, e mesmo o FMI). Para o sistema das Nações Unidas, as ONGs são um aliado em sua luta para organizar uma agenda transnacional que contorne o monopólio dos estados-nação sobre o processo de decisões baseado no princípio da soberania.

Assim a sociedade civil se relaciona a ideologias e atores internacionais bem diferentes. Significa isso que temos diferentes organizações da sociedade civil, cada uma delas com ideologia claramente definida? De maneira nenhuma; muitas das organizações da sociedade civil e a maioria dos cidadãos não se identificam claramente com uma determinada visão da sociedade civil. As ideologias e teorias da sociedade civil são relevantes apenas na medida em que indicam a orientação do poder político e econômico sobre a direção que as sociedades civis deveriam seguir. A realidade efetiva da sociedade civil não pode ser reduzida à influência e aos desejos dos ideólogos ou pensadores da sociedade. Sua dinâmica prática não se ajusta nem ao desejo dos pensadores da direita

[14] Sobre o último ponto, Jürgen Habermas (1989) tem importância central na formulação da crítica de esquerda à tendência de o estado de bem-estar colonizar a vida social. Ver também Pierre Rosenvallon (1984, 1995) e Anthony Giddens (2000).

segundo o qual as associações cívicas diminuem o papel do estado, nem ao modelo de esquerda de um espaço radical separado tanto do mercado como do estado.

Compreender e definir o papel e a função da sociedade civil é parte das lutas contemporâneas pela reorganização do sistema político tanto nacional quanto internacionalmente. A sociedade civil se torna um campo comum privilegiado através do qual diferentes atores negociam e apresentam diferentes interpretações da realidade social. Contudo, não é um conceito neutro, na medida em que está atravessado por fortes conotações de desconfiança em relação às instituições políticas tradicionais.

Perspectivas sobre a Sociedade Civil

No centro do debate sobre a sociedade civil está o problema fundamental das ciências sociais: apesar de sua tendência a criar indivíduos possessivos,[15] através de quais processos as sociedades capitalistas democráticas produzem instituições voltadas ao comportamento altruísta, em que as pessoas estão prontas a investir seus recursos pessoais e mesmo sua vida pelo progresso da liberdade e da solidariedade? A questão não é tanto por que há comportamento altruísta, problema do domínio da filosofia (ou, para outros, do das ciências biológicas), mas, antes, quais são as características específicas das instituições orientadas à solidariedade e qual sua efetiva capacidade e suas limitações na transformação da sociedade.

Na medida em que a sociedade civil é uma instituição das modernas sociedades capitalistas democráticas, uma explicação do que ela é e de como funciona deve estar relacionada ao contexto social, político e cultural como um todo. Como indicamos acima, em regimes autoritários e totalitários, a sociedade civil se refere a aqueles grupos ou indivíduos que lutam para abrir o sistema político a fim de criar um espaço público efetivo e provocar o florescimento de livres associações da cidadania. A questão nos dias de hoje é entender o papel da sociedade civil nos regimes democráticos contemporâneos.

---

[15] Sobre o conceito de individualismo possessivo, ver C. B. Mcpherson (1962).

Antes de avançar na direção de caracterizar a sociedade civil contemporânea em países democráticos discutiremos brevemente as principais teorias da sociedade civil.[16]

a) A Sociedade civil como ator autônomo – Grande parte da bibliografia sobre a sociedade civil, especialmente aquela de esquerda, enfatiza não só a autonomia da sociedade civil em relação ao estado e ao mercado, mas também sua lógica diferente, em que os indivíduos se comunicam livremente, dando voz aos excluídos, sem as barreiras do poder econômico e político. Tem esse ideal da sociedade civil alguma relação com o que acontece na realidade?

Consideremos o seguinte: o principal lugar do Fórum Social Mundial (que se auto-define como a expressão radical da sociedade civil) foi a cidade de Porto Alegre.[17] Os oradores que atraíram mais participantes foram o Presidente Lula (que disse que em Davos representaria a sociedade civil!) e, em 2005, o Presidente Chavez, dois políticos. A maioria dos participantes dos Fóruns eram de classe média e os participantes externos eram em sua maioria de ONGs, com passagens pagas. Essas ONGs compreendiam a equipe profissional e os líderes, que não são eleitos pelos próprios membros das ONGs. Embora seus estandes estivessem abertos a diversas expressões e organizações, a estrutura das mesas-redondas e a escolha dos oradores foram decididos por um pequeno comitê sem qualquer mandato mais amplo. Os principais recursos financeiros do Fórum de Porto Alegre 2005 vieram dos governos federal, estadual e local e da Petrobrás (empresa criticada por algumas ONGs brasileiras por desrespeito ao meio ambiente). O que foi ainda mais paradoxal foi que os países mais aplaudidos nos Fóruns foram em geral Cuba e a China, cujos governos negam sistematicamente um papel para a sociedade civil nas reuniões das Nações Unidas; o Movimento dos Sem Terra também ocupou um lugar de honra, embora seja uma organização extremamente centralizada em defesa de um velho modelo de ideologia socialista.

---

[16] Tentamos separar diferentes tipos de argumentos, embora a maioria dos autores use mais de um e, em alguns casos, como o de Michael Edwards (2004), assumam explicitamente uma definição eclética da sociedade civil como somatória de várias dimensões. Para uma útil bibliografia anotada sobre a sociedade civil e as ONGs, ver Devora Seade (2000).

[17] Na época do primeiro Fórum, o município estava sob controle do Partido dos Trabalhadores. Porto Alegre é conhecida como berço do "orçamento participativo", geralmente apresentado como exemplo de realização da sociedade civil (ver Leonardo Avritzer 2002). Infelizmente, a realidade do orçamento participativo é muito mais complexa, um exercício extremamente caro, aberto à manipulação por ativistas locais e dependente da implementação do orçamento, que é definida pelas realidades políticas *ad hoc* do governo.

De fato, as organizações da sociedade civil podem ser vistas como parte de um continuum, mais do que como uma polaridade entre o estado e o mercado. Elas não só existem graças a condições legais asseguradas pelo estado, como também devem a maior parte de seus recursos ao estado e às empresas privadas. O ambiente democrático ideal de comunicação livre e autônoma tem pouca semelhança com as organizações da sociedade civil (sejam elas ONGs ou associações da igreja) no mundo real, onde a democracia interna inexiste na maioria dos casos (a liderança da maioria das ONGs médias e grandes não é eleita e as regras burocráticas governam o funcionamento dessas ONGs). Isso não nega sua importância, apenas a dos quadros teóricos que derivam as realidades sociais de suas elaborações filosóficas. Nem o mercado, nem o estado, nem a sociedade civil operam com uma só racionalidade, como mostram, por exemplo, a importância da confiança em relações comerciais, dos valores nos partidos políticos e do poder político e econômico nas organizações da sociedade civil. Se a maioria dos teóricos sociais radicais da sociedade civil confrontasse suas definições da sociedade civil com a realidade, perceberia que não estão descrevendo um proto-fenômeno ou tipo ideal, mas antes imaginando um ator que é, em grande medida, simplesmente um substituto funcional da outrora idealizada classe operária.

Um importante processo das sociedades contemporâneas, ao qual retornaremos, é o crescente desaparecimento das fronteiras entre os subsistemas sociais (judiciário, economia, política e ciência) e não sua crescente autonomia. A imagem de uma sociedade civil independente era produto de situações de confronto com regimes autoritários, nos quais a sociedade civil era vista como um ator autônomo enfrentando o estado. Nos estados democráticos contemporâneos não há muros protegendo as fronteiras da sociedade civil.

O verdadeiro desafio que as ONGs de hoje enfrentam e debatem cada vez mais em todo o mundo é como negociar suas relações com os apoiadores financeiros (o estado, agências internacionais, fundações e empresas). Isso envolve sua burocratização crescente, por causa da necessidade de ajustar-se às demandas externas dos doadores e às relações de poder desiguais entre as ONGs do norte e do sul. Em lugar de ignorar as tendências correntes, o desafio é redefinir a relação da sociedade civil com o estado, com o sistema político e com o mercado.

b) Agentes da boa sociedade – Nos meios de comunicação, a sociedade civil se tornou sinônimo de qualquer um que por definição luta pela boa sociedade.[18] Essa abordagem se baseia numa visão maniqueísta ingênua, segundo a qual as instituições sociais podem ter uma natureza moral *a priori*, e se pode dar como sabido o que é a boa sociedade, ou, com maior precisão, quem pode definir o que é bom. Dessa perspectiva precisamos reconhecer como boa qualquer definição produzida por qualquer ator da sociedade civil, e esses atores têm numerosas definições da boa sociedade, muitas delas contraditórias entre si.

A conseqüência política mais prejudicial de definir a sociedade civil como um monólito orientado pelos mesmos (bons) valores básicos é que isso nega sua composição intrinsecamente pluralista e diversificada e confere autoridade moral a quem quer que se defina como parte da sociedade civil. Além disso, implica na suposição que os bons valores constituem um pacote coerente. No entanto, a história do século XX testemunhou as tendências conflitantes entre solidariedade e liberdade. Em nome da solidariedade, algumas pessoas estavam prontas a matar aqueles de fora de seu grupo, enquanto que, em nome da liberdade, a solidariedade era posta de lado. Algumas instituições sociais, como o individualismo, colocam a liberdade na frente, e outros (por exemplo, a religião e o nacionalismo), a solidariedade.[19]

c) A definição da sociedade civil como composta de atores não violentos,[20] que excluiria da sociedade civil grupos como a Klu Klux Klan, o Hamas ou o IRA, também é problemática, apesar de muitos de nós desgostemos da violência. Como exemplo extremo, nos termos dessa definição, grupos armados anti-nazistas na Segunda Guerra Mundial seriam excluídos da sociedade civil. A violência não pode ser excluída a priori como um instrumento de autodefesa e de luta contra a opressão.

d) Pilares da democracia – O reforço das sociedades civis como meio de consolidar a democracia tornou-se parte do credo das agências internacionais.[21] Embora sociedades civis fortes sejam comuns em democracias fortes, não há ligação direta entre a sociedade

[18] Muitos autores apresentam essa posição. Ver em particular Michael Edwards (2004).
[19] Ver Norberto Bobbio (1982) sobre as antinomias de valores.
[20] Posição defendida por John Kehane (2003).
[21] Ver, por exemplo, www.world bank.org/cicilsociety/

civil e a democratização do estado.[22] Sociedades civis não produzem natural ou automaticamente valores cívicos. Sociedades civis têm uma relação dialética com o estado e não são seu oposto ou opositoras. Quanto mais as sociedades desconfiam das instituições do estado, tanto mais a sociedade civil tenderá a ser alienada e suas ações chegarão a erodir a legitimidade das instituições estatais. Ao contrário, quanto maior sua identificação com as principais instituições do estado, tanto mais as organizações da sociedade civil se tornarão cívicas, a tal ponto que a distinção entre a sociedade civil e as instituições básicas do estado acaba por ser quase apagada.

As sociedades civis cívicas só florescem em estados democráticos, mas elas podem também gerar grupos não democráticos. Isso é particularmente válido no contexto de estados corruptos ou em desintegração. Eles podem produzir uma reação da sociedade, que pode apoiar o aiatolá Khomeini no Irã, o Hamas na Palestina ou organizações semelhantes da sociedade civil no mundo islâmico. A bibliografia enfatiza cada vez mais o fenômeno das **sociedades incivis** (incluindo gangues criminosas, grupos políticos terroristas e violentos), isto é, grupos que não aceitam os valores cívicos da confrontação não violenta no espaço público. Contudo, em menor medida conforme o caso, há também em estados democráticos organizações religiosas cujas agendas propõem as liberdades civis. Enquanto no primeiro caso esses grupos são a expressão duma questão mais ampla, a consolidação de **sociedades civis alienadas** em contextos sociais em que há uma desconfiança generalizada das instituições básicas do estado, no segundo caso elas expressam uma diversidade de fenômenos: o papel crescente dos cristãos fundamentalistas nos EUA e das minorias islâmicas fundamentalistas na Europa, que rejeitam a tradição secular.[23] Em tais contextos, muitas organizações da sociedade civil tendem a amplificar sua desconfiança da democracia.[24] Em outras palavras, o associativismo não produz automaticamente valores cívicos ou democráticos, nem está necessariamente relacionado com eles.

[22] Ver Ariel C. Armony (2004)

[23] Sobre a questão da sociedade civil e as diferentes tradições religiosas ver Nancy Bosenblum e Robert Post (2002).

[24] Ver o excelente livro de Ariel C. Armony (2004) sobre a inexistência de uma necessária "... relação positiva e universal entre sociedade civil e democracia..."

e) Associações do Terceiro Setor – A definição da sociedade civil como Terceiro Setor,[25] isto é, como conjunto de organizações não orientadas pelo lucro, parece em princípio mais útil, especialmente porque não tem fortes conotações normativas, mas exclui indivíduos e grupos informais que se envolvem em atividades cívicas ou públicas. A revolução mais importante na sociedade da informação talvez tenha sido resultado da iniciativa de um indivíduo, Linus Torvalds, que, com o apoio de uma rede informal, lançou o Linux, a principal plataforma do movimento do software livre. A influência dos *pop stars* internacionais sobre as agendas internacionais muitas vezes parece ser mais relevante que a das ONGs. Reuniões informais (sem status de associação formal) que são tão importantes nos países em desenvolvimento, como o mercado ou bares, em que boa parte do debate público e das iniciativas tomam forma, são também excluídas da definição formal do Terceiro Setor.

A principal limitação do conceito de Terceiro Setor é que ele supõe um isomorfismo entre ele mesmo e o primeiro setor (o estado) e o segundo (o mercado). Enquanto os dois últimos tem um alto nível de formalização e estabilidade (embora nos países em desenvolvimento a maioria das empresas privadas tenha um alto grau de informalidade), a sociedade civil é multiforme. Isso é ainda mais válido em função dos novos meios de comunicação, que permitem a constante formação/transformação/desaparecimento de grupos informais *ad hoc*. Uma das principais características da sociedade civil é sua criatividade na expansão dos limites e formas de participação no espaço público, tornando-a muito mais plástica e nebulosa do que o mercado ou o estado.

Para uma delimitação sociológica da Sociedade Civil

A bibliografia sobre a sociedade civil reflete um uso misto do conceito, representado como arena ou como conjunto de atores. Como arena, não vejo na bibliografia qualquer argumento que justifique substituir o bem consolidado conceito de *espaço público* pelo de sociedade civil. O espaço público não é um ator, mas a

[25] O mais importante centro de pesquisa que utiliza a ferramenta conceitual do Terceiro Setor é o Institute for Civil Society Studies da Universidade John Hopkins; ver em particular o trabalho de seu diretor, Lester L. Salamon em http://www.jhu.edu/~ccss/staff.html

possibilidade de constituição de atores, e inclui todos os que, baseados na liberdade de expressão e de associação, se envolvem, sem imposição externa, em debates e atividades orientados a valores que afetam a percepção (e/ou a realidade) que os membros da sociedade tem de si mesmos (desde uma comunidade local até o global). A forma do espaço público e de seus atores depende das próprias atividades dos atores, de sua capacidade de criar novas formas de expressão, associação e instituições. O espaço público é uma instituição que evolui na história, incluindo cada vez mais novos atores (no começo, era basicamente restrito a membros da elite; levou muito tempo de lutas sociais para incluir as classes trabalhadoras e as mulheres). Sua forma também mudou constantemente, desde pequenos clubes intelectuais até partidos políticos e sindicatos e a corrente tendência a uma redução da participação face-a-face e a um aumento do uso de meios eletrônicos de comunicação.

O espaço público inclui todos os atores que se engajam no debate público, incluindo os parlamentares e membros do governo. As instituições do estado são ao mesmo tempo as principais garantidoras da existência do espaço público e um de seus mais importantes atores. Como ator da esfera pública, o governo não mobiliza seu poder discricionário, sendo apenas mais um participante na construção do consenso social.

O espaço público diz respeito à livre comunicação e organização. Mas comunicação e organização numa sociedade capitalista democrática dependem da capacidade de mobilizar recursos (humanos e materiais) capazes de influenciar a percepção que a sociedade tem de si mesma. A idéia de um espaço público onde as pessoas se comunicam e organizam independentemente de recursos materiais e interesses individuais é uma visão idealista apresentada por autores tão diversos como Hannah Arendt e Jürgen Habermas.[26] O desafio das sociedades democráticas é reconhecer a realidade do poder na esfera pública e prover novas formas de participação dos cidadãos que possam evitar que qualquer ator, seja corporação, organização estatal, grupo religioso ou ONG, tenha excessiva concentração de poder que lhe dê condições de impor um determinado ponto de vista à sociedade.

---

[26] Ver, por exemplo, a obra de Jean Cohen e Andrew Arato (1992) fortemente informada pela teoria de Habermas: "Mas os atores da sociedade política e econômica estão diretamente envolvidos com o poder estatal e com a produção econômica, que procuram controlar e administrar. Não podem se permitir subordinar critérios estratégicos e instrumentais aos padrões de integração normativa e comunicação aberta características da sociedade civil": ix. Em publicações posteriores, Arato (1995) nuançou seu argumento.

A sociedade civil em regimes democráticos não é, portanto, uma arena, mas um conjunto de *atores* na esfera pública que afirmam ser parte da sociedade civil. Não há definição *a priori*, fora da luta política e cultural, sobre quem deve ser definido como parte da sociedade civil e quem deve ser excluído. Definir a sociedade civil é em si mesmo parte da confrontação política, apropriando e impondo um significado próprio sobre o conceito. O único ator que pode ser plausivelmente excluído da definição operacional de sociedade civil é o estado, porque ele comanda os recursos e o poder legal delegado pelos cidadãos, o que lhe permite retirar-se do debate público e impor suas decisões à sociedade como um todo. Qualquer cidadão individual e grupo formal ou informal (desde a organização da igreja e clubes esportivos até sindicatos) que se engaja na esfera pública é um ator potencial da sociedade civil.

A questão de se devemos excluir as empresas privadas ou os partidos políticos da sociedade civil é um problema operacional e não de princípio. Qualquer empresa privada que se apresente no domínio público com uma dada mensagem (por exemplo, "nós geramos empregos" ou "a livre empresa produz crescimento econômico") é parte da sociedade civil. Pela mesma razão não se justifica teoricamente a desqualificação dos partidos políticos como atores centrais da sociedade civil na busca do bem público. Na melhor das hipóteses em alguns casos eles podem ser excluídos a fim de delimitar os atores que não estão diretamente envolvidos no governo ou que buscam tornar-se parte dele. Mas isso não deve excluir a questão dos partidos políticos e da interação dos congressistas com outros atores da sociedade civil, o que é, como veremos, central para o entendimento da democracia contemporânea e seus desafios. Finalmente, os meios de comunicação tem um lugar ambíguo mas importante na compreensão da dinâmica da sociedade civil. Eles são normalmente empresas privadas, mas são a mais importante voz através da qual a sociedade civil pode expressar-se, tornando-se seu principal espelho, ainda que distorcido pelos interesses privados que representam.

A importância de manter uma definição aberta da sociedade civil é que de outra maneira estaremos sujeitos a uma discussão normativa sobre quem deve e quem não deve ser incluído. Só mantendo aberto o conceito de sociedade civil para quem quer que reivindique ser parte dela é que se pode fazer uma análise não partidária de seu significado em transformação e dos diferentes modos de sua apropriação por diferentes atores sociais.

A análise das sociedades não deve ser baseada em definições *a priori*, mas no entendimento dos contextos sociais e modos como os atores sociais procuram fazer avançar suas próprias definições diferentes de quem faz parte da sociedade civil e qual o seu papel. ***Sociedades civis não são fenômenos predeterminados: elas são o que os atores sociais fazem delas.*** Ao faze-lo, participam na formação das percepções dos cidadãos sobre o sistema político, sublinhando algumas opções e menosprezando outras. No entanto, a análise não deve ser reduzida a apenas compreender os confrontos simbólicos, mas deve também incluir os recursos humanos, organizacionais, políticos e econômicos que a luta pelo significado mobiliza.

As ONGs são a principal novidade das Sociedades Civis contemporâneas

Além da ampla definição operacional de sociedade civil, que inclui cada indivíduo ou grupo de indivíduos agindo para influenciar a esfera pública, precisamos identificar os novos aspectos específicos da sociedade civil na política global e na política nacional contemporâneas. A discussão atual sobre a sociedade civil está relacionada com seu papel na representação dos cidadãos, na construção de valores coletivos, na constituição do sistema político e nos modos como os cidadãos podem influenciar o destino da sociedade, através da participação na esfera pública, por oposição às formas tradicionais de representação política.

Como dissemos acima, a ascensão da idéia de sociedade civil nas últimas décadas está relacionada à crise da utopia socialista secular e seus vetores principais, os sindicatos e os partidos políticos, de um lado, e o avanço do neoliberalismo, de outro. O desencanto com o estado como principal agente de mudança da sociedade, aliado ao papel central dos meios de comunicação na construção da opinião pública e de campanhas políticas, no individualismo crescente, na fragmentação social e na ascensão do discurso dos direitos humanos e das identidades de grupo, foi o terreno no qual, a partir de 1970, as ONGs começaram a se expandir exponencialmente. Mas o crescimento dessa ***nova forma politica*** pela qual a solidariedade se expressa hoje em dia não teria sido possível sem uma quantidade significativa de recursos da cooperação internacional européia, do sistema das

Nações Unidas e de estados nacionais e, nos países avançados, de contribuições voluntárias, canalizados para o financiamento dessas novas organizações.

O que são as ONGs? Associações da sociedade civil (clubes culturais e esportivos, organizações profissionais e científicas, grupos maçônicos, instituições filantrópicas, igrejas, sindicatos, grupos em diáspora, associações comunitárias, para mencionar só algumas) existiram ao longo do século XX. Enquanto as organizações acima mencionadas representam diretamente (ao menos espera-se que representem) seu público, as ONGs contemporâneas afirmam sua legitimidade baseadas na força moral de seu argumento. Portanto, ***o que é novo nas sociedades civis contemporâneas são as ONGs, organizações que promovem causas sociais sem esperar receber mandato das pessoas que supõem representar***.

Organizações filantrópicas tradicionais, que também não representam seu público, nunca afirmaram ser a voz de sua clientela, e a hierarquia da igreja se baseia na crença de que tem um mandato do céu, por ser a representante de Deus na terra. Partidos revolucionários, como o partido comunista, viam a si mesmos como a vanguarda com que a classe operária acabaria por se identificar e à qual viria a aderir. As precursoras das ONGs contemporâneas, como a Cruz Vermelha, a Action Aid e a Oxfam (as duas últimas mudaram de orientação acompanhando os novos ventos), embora motivadas por fortes valores morais humanitários, não pretendiam, na origem, assumir uma posição política partidária, nem expressar as opiniões das pessoas que atendiam, apenas socorrê-las.

As ONGs são, portanto, uma revolução real no domínio da representação política. Como em relação a muitos fenômenos sociais, podemos encontrar suas precursoras nas organizações e nas pessoas que lutaram contra a escravidão ou, mais tarde, pelo sufrágio feminino e pelos direitos dos consumidores. Mas durante o século XX, a representação das causas públicas e o debate no espaço público foi canalizado principalmente através dos sindicatos e dos partidos políticos.

Este novo fenômeno de representação sem delegação, ou talvez, de maneira mais adequada, de auto-delegação sem representação, está relacionado aos processos sociais acima mencionados, que canalizam as energias criativas de ativistas sociais para novas formas de organização separadas do público que pretendem representar, ou ao menos sem

ligação muito clara com esse público. Isso é mais verdadeiro para as ONGs dos países desenvolvidos que apóiam grupos e causas sociais dos países em desenvolvimento.

Por não basear-se no apoio direto da comunidade que afirmam representar, as ONGs dependem de recursos externos para sua existência. De maneira diferente da maioria das organizações tradicionais da sociedade civil, que se baseiam principalmente em trabalho voluntário, as ONGs são dirigidas por equipes profissionais e, assim, tornam-se importantes nichos de emprego. Finalmente, como não têm uma base social estável e homogênea que possa exercer pressão política, elas promovem suas agendas através do acesso aos meios de comunicação e não através da mobilização social.

Esta caracterização das ONGs é muito mais estrita que o universo existente das ONGs legalmente definidas. Muitas das ONGs legalmente definidas se ajustam ao modelo de organização das associações tradicionais da sociedade civil, representando um determinado conjunto de membros (de sindicatos a ONGs com base em comunidades, passando por organizações profissionais). A novidade do desenvolvimento das novas ONGs nas últimas décadas é a criação **de um ator sem mandato direto de sua base de referência**. As novas ONGs são não só um novo tipo de ator, mas mudaram a cena das ONGs representativas tradicionais, especialmente daquelas baseadas em comunidades menores. Enquanto que antes, nos países em desenvolvimento, as ONGs baseadas em comunidades interagiam principalmente com os governos, dos quais demandavam determinados resultados, as novas ONGs baseadas em comunidades seguem cada vez mais o modelo das novas ONGs, buscando fundos não governamentais externos. Isso é feito direta ou indiretamente, através da ligação com maiores ONGs nacionais e internacionais. No processo, tornam-se cada vez mais profissionalizadas e passam a conduzir elas mesmas os projetos sociais.

As ONGs são uma estória em desenvolvimento e não uma realidade fixa. Como qualquer fenômeno social contemporâneo, as ONGs não têm características fixas. Suas formas organizacionais, ideologias e papel político estão em constante mutação e, nas últimas décadas, como veremos adiante, passaram por mudanças importantes. O mundo das ONGs é uma galáxia cada vez mais complexa que cresce exponencialmente *em número e em questões* (para mencionar só algumas: ecologia, gênero, direitos humanos, segurança, crianças, direitos dos animais, desenvolvimento, consumo, ajuda humanitária, sociedade da

informação, integração regional, saúde, desenvolvimento rural e urbano, drogas, pesquisa social, educação, comércio, finanças internacionais, os idosos, cada uma delas com suas próprias subdivisões); *origem* (criadas por indivíduos ou grupos independentes ou por comunidades, empresas, grupos religiosos, de controle de armas, étnicos e de gênero, diásporas e partidos políticos, entre outros); *níveis de atividade* (locais, nacionais e internacionais); *tipo de staff* (voluntário ou profissional, embora a maioria das ONGs inclua ambos); *tipo de financiamento* (subscrições voluntárias, agências governamentais e internacionais, fundações privadas, embora a maioria das ONGs tenha uma multiplicidade de fontes); *tamanho* (pequenas, médias e grandes); *ideologias* (quanto maior o número de ONGs e de questões que promovem, tanto mais diversas as posições que representam nos problemas nacionais e internacionais); *localização* (país, região); *tipo de atividade* (*advocacy*, projetos sociais).

A variedade de origens, financiamento, questões, ideologias e localização geográfica, nos permite formular inúmeras tipologias de ONGs. De uma perspectiva sociológica, porém, nenhuma delas é *a priori* mais relevante do que qualquer outra. Tipologias dependem do foco do pesquisador, de suas questões e abordagens. A análise do mundo das ONGs é um campo cada vez mais amplo, que desenvolve uma variedade de abordagens analíticas; algumas enfatizam questões organizacionais internas, enquanto outras focalizam as tendências ideológicas e seu impacto na sociedade.[27] O campo está ainda muito influenciado por traços normativos, sob influência da retórica das próprias ONGs.

Por último, mas não menos importante, temos a questão das fontes de financiamento. Enquanto a maioria das principais ONGs nos países desenvolvidos recebam parte importante de seu financiamento de contribuições voluntárias, fundações privadas e instituições internacionais, o apoio financeiro é central para a maioria das ONGs, especialmente nos países em desenvolvimento. Nas mãos dessas instituições e das grandes fundações (principalmente norte-americanas) e das agências oficiais da cooperação européia, as ONGs se tornaram ***proxi da sociedade civil*** e ***principal instrumento*** de suas políticas de cooperação internacional. Esse financiamento sempre impõe restrições, implícitas ou explicitas.

[27] Sobre as abordagens dos diferentes centros de pesquisa ver Dayse Marie Oliveira (2005).

O mundo das ONGs só pode ser entendido como parte de uma corrente mais ampla em que os doadores têm um papel central. Direta ou indiretamente, os doadores são um jogador importante na elaboração das agendas das ONGs. Embora as ONGs tenham alguma capacidade de influenciar suas políticas, sua luta pela sobrevivência as empurra para adaptar-se às agendas dos doadores. Como veremos, isso é mais grave nos países em desenvolvimento, onde as contribuições voluntárias em geral não são relevantes e as fontes externas são decisivas. No caso da cooperação internacional, há questões adicionais, como a enorme quantidade de dinheiro que países individuais e a União Européia gastam com seus próprios *experts*, e a exigência que criam de contrapartidas em compras de bens produzidos em seus próprios países.[28]

Esta critica não implica em negar a legitimidade e a relevância do apoio internacional para as ONGs dos paises menos desenvolvidos. Menos ainda supõe que o apoio por parte do estado nacional para as ONGs seja a resposta mais adequada, em particular quando não existem mecanismos transparente de transferência de recursos públicos, o que leva a transformação das ONGs em apêndices de partidos e/ou governos.

Não há papel político homogêneo e predefinido para as ONGs

As ONGs estão impregnadas da realidade política local. O papel das ONGs em regimes democráticos depende do nível de democratização da sociedade e de seu sistema político. Quanto menores forem as características democráticas da sociedade tanto maiores as chances de que as ONGs se separem do sistema político, alienando-se das instituições nacionais (e alienando-as), o que pode leva-las a desempenhar um papel no enfraquecimento da construção de um estado democrático.

Sociedades civis não podem ser dissociadas das estruturas sociais e políticas dentro das quais florescem. O papel e a influência política das ONGs numa sociedade particular, como já observamos a respeito da "sociedade civil", dependem do contexto social (em casos extremos podem ter desaparecido ou ter sido reprimidos como nos regimes ditatoriais ou em países muçulmanos fundamentalistas, como Síria, Irã, China e Cuba). Em outras

[28] Ver Romilly Greenhill, Patrick Watt et alii (2005).

regiões (como mostram em termos gerais os exemplos seguintes) a sociedade civil tem uma diversidade de papéis de acordo com diferentes realidades sociais.[29]

Em muitos países africanos, em lugar de ser uma das expressões da sociedade civil, as ONGs são seu principal componente e atuam como interface entre os doadores internacionais e a sociedade local. Para muitos críticos, elas têm uma função semelhante à dos missionários do mundo ocidental e estão portanto alienadas das questões e problemas reais da construção de um estado democrático. Segundo um autor: "Assim, o desafio para a sociedade civil na África é fortalecer o estado democrático, colaborando com suas estruturas governamentais em vários níveis, prestando assistência na restauração do contrato social entre o estado e seus cidadãos e pressionando pelas reformas necessárias que transformarão em realidade a visão do co-governo efetivo de estado e sociedade civil no nível da comunidade (Mbogori et alii, 1999: 120)." "Para concluir, os atores da sociedade civil têm que reconhecer que "fortalecer a sociedade civil requer como condição indispensável o fortalecimento do estado: o estado e a sociedade civil se afirmam ou caem juntos" (Marcussen, 1996: 421". Kumi Naidoo e Volkhart Finn Heinrich, 2000:12."

Em muitas partes da África sub-sahariana, quando seu funcionamento é permitido, as ONGs absorvem uma porção significativa de profissionais de classe média, subtraindo quadros reais ou potenciais do governo. Devido à sua dependência quase completa de recursos externos, as agendas das ONGs locais precisam adaptar-se às prioridades dos doadores externos e às agendas das assim chamadas ONGs internacionais, atuando muitas vezes como sub-contratadas. Virtualmente sustentadas através de financiamento externo, oferecem salários "internacionais", isto é, salários muito mais altos que os dos funcionários públicos. Isso permite que seus membros preservem uma certa autonomia e distância crítica da corrupção disseminada na administração pública. Os orçamentos das ONGs nesta região estão em expansão – porção significativa dos financiamentos de cooperação internacional é hoje alocada diretamente à "sociedade civil" – transformando essas organizações em genuínos centros de poder com influência suficiente para questionar em fóruns internacionais a legitimidade dos governos estabelecidos.

[29] Há inúmeros relatórios descritivos e algumas análise acadêmicas sólidas sobre sociedades civis nacionais e ONGs. Ver, por exemplo, os relatórios de países no site do IDS: http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/ e a bibliografia anotada em Deborah Eade (2000). Alguns estudos de caso interessantes podem também ser encontrados em Robert W. Hefner (1998), Sara E. Mendelson e John K. Glenn (2002) e Sudipta Kaviraj e Sunil Khilnani (2003). Sobre a Índia, ver Rajesh Tandon e Ranjita Mohanty (2000).

O universo das ONGs na América Latina se tornou tremendamente diversificado a partir do final dos anos 60, quando foram criadas através de fontes externas e seu principal objetivo era participar na resistência contra regimes autoritários. Na América Latina, as ONGs têm menos peso político do que na África, embora suas vozes reverberem nos meios de comunicação. Nos países andinos mais pobres, as ONGs desempenham papel importante no apoio aos movimentos indígenas locais.

Em décadas recentes, a importância relativa do financiamento europeu para as ONGs latino-americanas diminuiu (cada vez mais concentrado na África e na Europa Oriental), enquanto aumentam as fontes públicas de financiamento. Também aumentou o apoio do setor empresarial que, influenciado pelo discurso da empresa socialmente responsável, aumentou significativamente seu envolvimento em projetos sociais em países como o Brasil. As agências internacionais se voltam para as ONGs para a realização de atividades específicas procurando evitar o apoio a instituições do estado que consideram ineficazes e/ou corruptas. O apoio financeiro dos estados nacionais é considerado uma bênção ambígua, devido à sua tendência a atrasar pagamentos ou simplesmente cancelá-los em caso de mudança de governo. A busca do financiamento por parte do estado ou do setor privado aumentou a crise de identidade das ONGs. Elas são criticadas por intelectuais de fora como um instrumento do estado ou de marketing de empresas privadas, criando assim um sentimento de orfandade dentro das ONGs.

A situação latino-americana é um exemplo de um mundo de ONGs que reflete apenas parcialmente a dinâmica da sociedade civil nacional. Em certa medida, ela reflete a disposição, por parte dos financiadores estrangeiros, de apoiarem ONGs independentes, no início com monitoramento relativamente limitado. O apoio estrangeiro diminuiu agora (e, de qualquer maneira, não poderia acompanhar a expansão do setor) e a maioria das novas fontes de financiamento são menos generosas, tendem a monitorar cada vez mais e estão ligadas a áreas muito específicas, nem sempre aquelas preferidas pelas próprias ONGs.[30] No entanto, em alguns países, como o Brasil, ONGs locais têm demonstrado possuir grande capacidade de mobilização de recursos públicos e privados para projetos sociais, e também uma notável criatividade, desenvolvendo pesquisa aplicada e envolvendo instituições

[30] Sobre estudos de caso de ONGs em diferentes países latino-americanos ver o site www.alop.or.cr

estatais em algumas áreas, como a luta contra a violência urbana[31] **y,** in particular no estabelecimento de um dos programas melhor sucedidos de luta contra o Aids. Na Argentina igualmente tiveram um papel central na luta pela preservação da memória dos desaparecidos e abusos da ditadura da ditadura militar.

O mundo árabe é um exemplo claro dos limites à criação de uma sociedade civil independente com valores cívicos, num contexto em que a sociabilidade e as próprias ONGs estão impregnadas com uma cultura onde os conflitos não são pacificamente resolvidos e onde os valores religiosos dominantes não apóiam a idéia de instituições autônomas em relação aos líderes religiosos. No mundo árabe, em geral as empresas cujos interesses econômicos estão mesclados ao sistema político autoritário, não apóiam ONGs independentes.[32]

Embora desempenhando papel importante na defesa de causas solidárias e valores utópicos e sendo fonte importante de emprego, as ONGs, na Europa, não têm grande relevância como implementadoras de políticas sociais. Em alguns países, como, por exemplo, a França, as ONGs sub-contratam com o estado e/ou fazem o trabalho básico para a entrada de serviços públicos em bairros "difíceis". Muitas das ONGs estabelecidas na Europa se dedicam principalmente à cooperação internacional, enquanto outras tem um papel importante na promoção de questões como meio ambiente, os direitos das mulheres e trabalhadores sem registro. Na Alemanha, um movimento social típico de sociedades civis, o movimento ecológico, teve sucesso em transformar-se num partido político relativamente importante, embora em outros países europeus tenha ficado muito aquém do sucesso (ainda que os verdes tenham participado por alguns anos do governo belga). Transformar um movimento social baseado num tema único em partido político tem sido uma tarefa difícil, não só na obtenção de apoio mais amplo, mas também pelas tensões que cria entre as atitudes "puristas" do movimento social e a necessidade de compromissos relativos às realidades do poder.

Nos Estados Unidos, país que é considerado o modelo do associativismo cívico, houve mudanças importantes, como mostra Theda Skocpol em seu excelente livro (2003).

[31] Ver, por exemplo, o estudo de caso sobre o Viva Rio em Bernardo Sorj (1993).
[32] Ver Bem Néfisa, Sarah, Nabil Abd al-Fattah, Sari Hanafi e Carlos Milani (2004).

Skocpol argumenta que a principal questão nos EUA de hoje não é a diminuição na associação cívica, mas antes as mudanças na maneira como ela se organiza e funciona e sua densidade social e moral. Em seu período clássico, o associativismo cívico nos EUA era constituído por organizações locais voluntárias multi-classistas,[33] que se ligavam a Washington através de estruturas federativas. Suas atividades não eram orientadas à redução da expansão do estado, ao contrário, muitas das demandas da sociedade civil visavam a expandir as políticas públicas. As associações cívicas contemporâneas são empreendimentos de auto-ajuda (os *weightwatchers* [vigilantes do peso] sendo a associação da sociedade civil com a maior base) ou são compostas por pessoas do mesmo grupo social (a maioria de grupos privilegiados), com baixos níveis de interação, administrados por especialistas em lobby e em campanhas de levantamento de fundos.

A voz da nova sociedade civil não é mais, portanto, a expressão de associações locais de baixo para cima, mas a de equipe especializadas em *advocacy* (defesa publica de causas sociais). Os novos grupos de defesa de causas sociais são altamente profissionalizados e constituem importante nicho de empregos, com atividades que fluem de cima para baixo e fortemente voltadas ao marketing social. A participação está quase reduzida ao envio de cartas, através das quais as organizações defendem suas causas e os apoiadores enviam suas contribuições. Essas mudanças refletem a transformação da estrutura social dos EUA, o novo papel das mulheres escolarizadas (anteriormente um dos principais pilares do trabalho voluntário) na força de trabalho, o declínio do movimento sindical, a importância crescente das fundações e dos novos meios de comunicação na política e, em particular, das novas formas de sociabilidade das classes mais altas, que as isolam do resto da sociedade.[34]

A assim chamada Sociedade Civil Global reproduz a divisão Norte-Sul

[33] O principal ponto cego de Theda Skocpol é que ela inclui os sindicatos como parte do modelo tradicional multi-classista de associação cívica, quando eles são constituídos por apenas um grupo social. Portanto, ela não isola em sua análise o impacto específico do declínio dos sindicatos nos EUA sobre o aumento de desigualdade social no país.
[34] Sobre os EUA ver também o interessante livro de Christopher Beem (1999).

Desde o começo, a modernidade foi um fenômeno cultural transnacional. As principais ideologias da modernidade, liberalismo, socialismo e fascismo, foram produto da interação de pensadores de todos os continentes. Através da circulação de livros e das elites (em particular dos intelectuais coloniais estudando em universidades européias) o sistema mundial moderno das sociedades dos estados-nação foi moldado pela onda de ideologias que se originaram na Europa e que foram assimiladas e adaptadas às condições locais. Viajar para as grandes metrópoles européias era um padrão para as classes dominantes da periferia que, quando retornavam, organizavam em seus próprios países clubes políticos, lojas maçônicas, templos positivistas e partidos nacionalistas.

Em finais do século XIX e princípios do XX, as grandes migrações da Europa transferiam pessoas e idéias, propagando sindicatos e partidos socialistas, enquanto os meios de comunicação de massas (imprensa escrita e rádio) convergiam para a criação de uma opinião pública transnacional. Nas últimas décadas, a televisão a cabo e a Internet aumentaram a quantidade e qualidade da informação circulando através do mundo, tornando-a disponível quase instantaneamente.

A criação da opinião pública mundial, expressos na guerra civil espanhola, na luta contra o nazismo, e nos movimentos pela paz e a favor ou contra o comunismo era um processo consolidado na segunda metade do século XX. Nas últimas décadas, a opinião pública transnacional mudou não só por causa dos novos sistemas de comunicação, mas principalmente como expressão de grandes transformações ideológicas, políticas e sociais. O declínio dos partidos políticos como principal veículo de formação e mobilização da opinião pública, o fim da oposição capitalismo-comunismo, o declínio das ideologias inclusivas, o crescimento do processo de individualização e de fragmentação social, assim como das novas identidades coletivas, tudo isso aumentou a importância dos meios de comunicação de massa na formação da opinião pública.

A opinião pública tornou-se mais instável e reativa, mudando facilmente de acordo com os eventos de último momento distante do antigo padrão de lealdades políticas e visões orientadas por ideologias de longo prazo. Mas a opinião pública transnacional foi e continua a ser amplamente dominada pelas forças econômicas, políticas e culturais com base principalmente nos países avançados. Se as mudanças na dinâmica da opinião pública transnacional desde a queda do comunismo aumentaram ou não a força relativa da opinião

pública dos países em desenvolvimento na esfera internacional é algo que está longe de ser óbvio.

Embora sem dúvida exista algo que pode ser chamado de opinião pública transnacional, falar de uma opinião pública global parece induzir à confusão. Para tornar-se significativo e mais que uma simples metáfora, tal conceito precisaria abranger a existência de espaço efetivo para que todas as opiniões públicas nacionais se expressassem e, portanto, precisaria de um novo tipo de cidadania mundial separada dos interesses nacionais. Considerando que os cidadãos de muitos países não têm liberdade de expressão e mesmo aqueles que a têm não têm meios de fazer ouvidas suas vozes ainda que localmente, a noção de opinião pública global se refere principalmente ao confronto de um número ainda restrito de cidadãos e de elites na arena mundial.

A difusão de idéias de contextos nacionais e regionais para o nível mundial continua a ser o vetor cultural mais importante da mudança social. Direitos humanos, livre mercado, feminismo e ambientalismo, para mencionar algumas das mais importantes ideologias do mundo contemporâneo, deram forma à opinião pública transnacional através de um processo complexo de formação de agendas globais (isto é, agendas para mudança social que reivindicam validade universal). Contudo, a infraestrutura de recursos materiais e intelectuais necessários para a formação das agendas globais é muito influenciada pela divisão norte-sul e requer análise cuidadosa.

No século XIX e ainda mais no século XX, as sociedades civis nacionais clássicas (a que chamamos de sociedades civis representativas) criaram uma grande rede de organizações transnacionais. A comunidade científica é provavelmente a organização que mais se parece com o ideal de uma sociedade civil global como espaço livre de comunicação autônoma (ainda que não totalmente livre da capacidade que tem cada comunidade científica nacional de mobilizar recursos financeiros). Partidos políticos e sindicatos também criaram redes transnacionais, para não mencionar diferentes grupos religiosos, que sempre tiveram a tendência a ultrapassar as fronteiras nacionais. Em todos esses casos, a diferença de poder entre os países mais ricos e os mais pobres, ou entre o centro e a periferia (no caso dos partidos comunistas, Moscou e Pequim tinham um papel dominante), não permitiam que falássemos em organizações da sociedade civil global. Contudo, em alguns casos, a lógica de algumas organizações (como instituições científicas

e religiosas) tinha um conjunto de princípios, crenças e interesses que as protegiam até certo ponto (pelo menos nos países democráticos) das esferas nacionais de poder.

Seria legítimo falar de algumas dessas organizações (por exemplo, a Igreja Católica ou a comunidade científica) como globais, no sentido em que têm um conjunto de regras e instituições transnacionais comuns que, embora influenciadas pelas condições locais, são subsistemas relativamente auto-contidos, capazes de se comunicarem e defenderem visões de mundo que ultrapassam as sociedades nacionais. Essas instituições relativamente fechadas não existem somente graças a crenças compartilhadas, mas também devido à infraestrutura e recursos que são capazes de mobilizar tanto nacional como internacionalmente.

Contudo, a idéia de uma sociedade civil global[35] é na melhor das hipóteses uma metáfora escorregadia que não tem muito sentido empiricamente e pode com facilidade induzir a uma visão mistificada da política contemporânea. Como já dissemos, sociedades civis nacionais são constituídas por atores muito heterogêneos. Não há unidade interna entre esses atores e nem sua maioria tem impacto internacional. De fato, a maioria das teorias da sociedade civil global não se refere a um nível supra-nacional no qual as sociedades civis nacionais expressam suas posições, mas antes a novos jogadores supra-nacionais que promovem agendas globais, as ONGs internacionais (conhecidas como ONGIs).

Mary Kaldor e outros (2004), por exemplo, apresentam uma definição da sociedade civil global como "... a esfera das idéias, valores, redes e indivíduos localizados principalmente fora dos complexos institucionais da família, mercado e estado e além dos limites das sociedades, estados e economias nacionais" (p. 4). Numa tentativa de esclarecimento adicional da definição, os autores observam que os participantes da sociedade civil global e seus valores estão "... pelo menos em parte, localizados em alguma arena transnacional e não limitados por estados-nação ou sociedades locais" (ibid.). Aqui o principal problema é o significado do conceito de arena transnacional, conceito que não é

---

[35] Para uma revisão do conceito de Sociedade Civil Global e diferentes perspectivas ver Gideon Baker e David Chandler (2005) e Mary Kaldor et alii (2004). Para uma análise crítica do conceito de Sociedade Civil Global, ver Gordon Laxer, Halperin Sandra (2003) e David Chandler (2005). Diversos autores apresentam sua própria visão idiossincrática do que é a sociedade civil. Ver, entre outros, John Keane (2003), Michael Walzer (2002) e José Vidal Beneyto (2003). Para uma análise quantitativa, ver Lester M.-Salamon et al (2003).

definido pelos autores. De fato, na sociedade de informação contemporânea, a Internet torna transnacional qualquer ato local e a TV a cabo pode transformar qualquer evento local num espetáculo mundial.

A fragilidade da definição não diminui quando os autores acrescentam que "(...) a sociedade civil global também diz respeito ao significado e prática da igualdade num mundo cada vez mais injusto... a encontrar e dar 'voz' a aqueles afetados pelas velhas e novas desigualdades ... à ação privada para benefício público..." (ibid.). Como dissemos antes, fundar um conceito social em intenções morais toma como dada a questão sociológica: quem define quem faz o discurso que os autores identificam como típico da sociedade civil global. Como David Chandler argumenta de maneira convincente,[36] os valores da sociedade civil global só poderiam ser definidos pela própria sociedade civil global, o que pressupõe a existência de livre comunicação entre os membros da sociedade global, que definem quais são os seus valores. E tais atores não existem, nem a arena global.

O conceito de sociedade civil global está em geral baseado no *cosmopolitismo metodológico* (por oposição ao *nacionalismo metodológico*), que considera os processos sociais além da moldura dos estados nacionais.[37] Segundo essa visão, a antiga perspectiva circunscrevia os processos sociais aos limites das realidades nacionais e via o estado como fenômeno natural e ator principal na esfera internacional. O argumento está em grande medida baseado na criação de um espantalho: a análise sociológica tem mostrado sempre que a origem histórica do estado nacional e seus principais marcos teóricos não estão limitados pelas realidades nacionais. De fato, seu principal erro foi considerar universais certos processos localizados em regiões e países dados. O erro oposto comete o cosmopolitismo metodológico ao afirmar a existência de uma entidade global desenraizada das condições locais.

No entanto, sem superestimar os atores não estatais na arena internacional, a crítica à escola realista das relações internacionais (que focaliza principalmente os interesses nacionais soberanos) é relevante, e o papel cada vez maior de atores internacionais que não os estados é uma questão importante. Comunidades transnacionais de ativistas (não só

[36] Ver Martin Shaw (2004) e Ulrich Beck (2004).
[37] Ver os artigos de Shaw e Beck. Para uma crítica da abordagem construtivista, ver David Chandler (2004, cap. 7).

ONGs, mas também grupos religiosos, diásporas, cientistas) têm um papel importante na formação da política internacional[38], embora essa questão não deva se restringir à situação contemporânea, uma vez que, desde o começo dos tempos modernos, elas sempre foram importantes atores transnacionais.

Isso não quer dizer que os atores descritos pelo rótulo "sociedade civil global" não tenham um papel decisivo na política mundial. Eles o têm, mas o conceito supõe a existência de um ator cosmopolita e de uma arena global livre que não encontram sustentação na realidade empírica. Sua ênfase numa perspectiva global não permite perceber que o estado nacional ainda é o lugar principal da distribuição da riqueza e de oportunidades de vida para a maioria dos habitantes do planeta. Talvez o mundo devesse ser diferente, mas enquanto ele não muda em relação à importância do papel do estado nacional na distribuição da riqueza, a verdadeira luta diz respeito a melhorar a posição relativa dos países mais pobres e dos pobres dentro de cada país. Adotar uma visão cosmopolita implica em que alguém (indivíduo ou organização) pode ser o portador de uma perspectiva cosmopolita. Isto significa, para além das intenções subjetivas de indivíduos/grupos, de serem atores capazes de independência em relação a seus contextos nacionais? O conceito de sociedade civil global supõe que, para os atores dessa nova arena, as realidades nacionais de poder desigual e de viés cultural desapareceram, graças aos valores compartilhados daqueles que integram esse novo domínio. Mas os fatos são outros. Os membros presumidos da sociedade civil global nutrem seus valores cosmopolitas a partir de suas realidades culturais nacionais e financiam suas atividades com apoio de doadores públicos e privados de seus países, e esses doadores definem os parâmetros de sua ação.

As assim chamadas ONGs internacionais, isto é, organizações que defendem causas além de suas fronteiras nacionais sem mandato das pessoas que elas afirmam defender, têm uma genealogia complexa dentro das organizações e movimentos humanitários que começaram no século XIX. O movimento contra a escravidão de final do século XVIII e a Cruz Vermelha no século XIX foram seguidas no século XX por organizações voltadas principalmente a mitigar os efeitos da guerra ou da crise humanitária (*Save the Children* em

[38] Pode-se ainda argumentar, como faz Chandler, que alguns dos atores alternativos não apóiam agendas contrárias às de seus estados nacionais, mas suas agendas internacionais são apoiadas pelos governos nacionais como parte de sua auto-legitimação interna.

1932 e Oxfam em 1942, seguidas depois da segunda guerra mundial por *Care*, *Christian Aid*, *Caritas* e *World Vision*). Mas foi só nas últimas décadas do século XX que as ONGs se multiplicaram e se tornaram atores políticos na luta para estabelecer agendas globalizadas.

A maioria das ONGs humanitárias, como a Oxfam, se transformou no processo, passando a envolver-se no enfrentamento político internacional sobre os modos de reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento, enquanto que novas ONGs, em sua maioria seculares (ao contrário de suas antecessoras) eram criadas no campo do meio ambiente, ajuda humanitária, direitos humanos e outras áreas; para mencionar algumas das mais conhecidas: Anistia Internacional (criada em 1961), Green Peace, Human Rights Watch, Médicos sem Fronteiras (todas surgidas em 1971).

As ONGs contemporâneas se tornaram o principal vetor de elaboração das agendas globais de solidariedade. Elas disseminam novos valores e denunciam condições desumanas, governos e atividades de agências internacionais. A transformação de ONGs em atores políticos é geralmente apresentada na bibliografia em três períodos: uma primeira fase, de orientação filantrópica, até a década de 1960, seguida por outra, centrada no desenvolvimento, nas décadas de 1970 e 1980 e, finalmente, a fase atual, de radicalização e de denúncia da globalização (lidando principalmente com questões de direitos humanos, meio ambiente, o papel das agências financeiras internacionais, barreiras comerciais a produtos agrícolas, patentes e código de conduta para multinacionais). Há obviamente importantes nuances entre as atitudes de diferentes ONGs e essa periodização desconsidera a importância de ONGs (e fundações) ligadas a tendências de direita (em geral religiosas, mas também seculares). Contudo, o fator comum é a politização das ONGs e sua importância crescente nos enfrentamentos políticos e culturais.

Os quartéis generais nacionais (ou multi-nacionais) da maioria das ONGs internacionais ficam nos países desenvolvidos, onde elas obtêm a maior parte de seus recursos financeiros e de seus associados. Sem dúvida, qualquer ONG depende de doadores. Mas as agendas das ONGs baseadas no norte são a expressão de suas próprias sociedades, das quais elas recebem seus recursos materiais, enquanto que a maioria das ONGs sulistas dependem de apoio de fora de seus países. Sendo assim, o mundo das ONGs não é uma rede de iguais, mas é fundado sobre uma estrutura hierárquica de poder.

ONGs baseadas no norte, mesmo as muitos pequenas, têm condições de atuar internacionalmente, enquanto que as principais ONGs do sul obtém apoio, no mais das vezes, para atuar nacionalmente.[39] Enquanto a maioria das ONGs estão localizadas no sul, as assim chamadas ONGs Internacionais são principalmente do norte. ***Daí o paradoxo de que a assim chamada sociedade civil global é orientada por valores de equidade, mas não há equidade nas relações entre as sociedades civis nacionais.***

A idealização da sociedade civil global leva a uma representação do mundo como se ele fosse unificado por atores com uma visão comum capaz de transcender os interesses e as realidades culturais nacionais. Mas a realidade é bem diferente: os interesses e a cultura nacionais e regionais são parte constitutiva das ONGs. Isso não implica a impossibilidade de alianças e cooperação produtiva entre ONGs do norte e do sul. Mas não devemos subestimar importantes desacordos entre ONGs do norte e do sul em questões concretas, como o controle da Internet, subsídios agrícolas, a organização da ajuda humanitária ou a prioridade a ser dada a questões ambientais.

ONGs do norte são capazes de estabelecer e difundir agendas globais que estão fora do alcance para a maioria de suas equivalentes do terceiro mundo.[40] Além disso, ONGs do norte têm recursos para estabelecer sua representação local nos países em desenvolvimento, contratando alguns dos melhores quadros locais e às vezes até "comprando" ONGs locais.

Isso não quer dizer que concordamos com autores, como Guilhot (2005) e Dezelay (1996, 2003), que, trabalhando no quadro teórico de Bourdieu, afirmam que as ONGs se tornaram o vetor através do qual as fundações e universidades norte-americanas cooptam intelectuais e difundem agendas neoliberais no terceiro mundo. Há também um número crescente de estudos que afirmam que as ONGs se tornaram instrumentais para as políticas neoliberais, compensando a retirada do estado das atividades de bem-estar e, de modo semelhante, alguns críticos consideram o discurso dos direitos humanos funcional para a visão liberal de um estado mínimo com mercado desregulado. Muitos críticos também afirmam que as ONGs se afastam cada vez mais dos movimentos sociais e dos

[39] Nesse sentido, o mapa mundial apresentado em *The State of Global Civil Society 2003* (Mary Kaldor et al. 2004), que mostra a sociedade civil global sendo principalmente baseada nos países avançados está obviamente viesado pela relação norte-sul: os principais critérios para a densidade da sociedade civil global é a existência de ONGs internacionais! (Helmut Anheier e Hagai Katz, 2004).

[40] Uma das poucas inovações locais que se tornou parte da agenda internacional talvez seja a dos chamados bancos do povo, que emprestam a micro-empresários e micro-produtores.

movimentos de base, tornando-se apêndices das organizações financeiras internacionais e das agências governamentais, e enfraquecendo a capacidade política dos grupos populares.[41]

Essa perspectiva é uma grosseira simplificação da realidade, embora, como veremos, alguns dos argumentos tenham alguma base, em particular em relação à tecnocratização e afastamento dos movimentos sociais por parte de algumas ONGs. Contudo, o crescente isolamento das ONGs é parte de uma mudança social geral, com a fragilidade crescente doas setores populares como parte de uma grande mudança estrutural em muitos países em desenvolvimento – o enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos políticos de esquerda e a perda de seu horizonte utópico. O mundo das ONGs não é homogêneo, mas uma galáxia complexa capaz de produzir algumas vezes inovações úteis, em particular na área do gênero que permitiu uma enorme expansão da participação das mulheres na esfera publica. Em geral o discurso dos direitos humanos é uma contribuição importante para a sociedade, mesmo que freqüentemente sofra de um forte viés denuncista que limita a elaboração de agendas positivas.

Ademais, a identificação das políticas de ajuste estrutural como fonte de todos os males que afetam as sociedades latino-americanas é equivocada. As desigualdades sociais no continente estão fundadas numa tendência estável de longo prazo, e se bem muitas políticas de ajuste tiveram impactos sociais negativos, elas foram apoiadas – pelo menos passivamente – pela maioria da população que as percebia como a única alternativa para deter a hiperinflação e diminuir os cada vez mais inaceitáveis privilégios corporativistas acumulados pelos empresários e por setores de classe média trabalhando para o governo e para companhias estatais.[42]

A crítica unilateral das relações entre os doadores dos países desenvolvidos e as ONGs dos países em desenvolvimento se baseia numa visão simplista das lutas políticas e culturais nos países avançados, deixando de considerar suas diferentes correntes políticas e ideológicas. Muitas fundações do primeiro mundo se opõem aos governos de seus próprios países e suas agendas não apóiam as orientações políticas dominantes. Em muitos casos elas tiveram papel importante no apoio à resistência às ditaduras que eram abençoadas pelo

[41] Ver, por exemplo, James Petras (2000) para a América Latina, e, para a África, Firoze Manji e Carl O'Coill (2002).
[42] Para uma análise do caso brasileiro, ver Bernardo Sorj (2000).

governo dos EUA; também apoiaram centros independentes de pesquisa,[43] *advocacy* local e projetos sociais. A transferência de agendas não significa que as ONGs locais não tenham espaço de manobra ou que as agendas importadas não sejam filtradas pelas condições locais.[44] Mas sem dúvida as questões, prioridades e políticas dos corpos dirigentes das organizações internacionais e dos países desenvolvidos tendem a descartar ou subestimar as diferentes prioridades, desafios e necessidades dos países em que atuam.[45]

A afirmação de que, na América Latina, as ONGs se tornaram substitutas do estado nas políticas sociais é insustentável: sua capacidade de distribuir bens públicos sociais é extremamente limitada. Quanto mais forte a economia do país, mais isso é verdade: no Brasil, na Argentina, no Chile, Colômbia, Venezuela ou México, para citar as economias mais fortes do continente, não é razoável argumentar que as ONGs sejam capazes de substituir as políticas do estado. Na melhor das hipóteses, elas são contratadas pelos governos para implementar serviços locais, questão importante sobre a qual ainda há necessidade de estudos em profundidade. Porém, na América Latina, a principal questão não é que as ONGs substituem o estado, mas de como aumentar sua capacidade para se tornarem parceiras autônomas do estado, fornecendo projetos inovadores que podem ser transformados em políticas sociais e terem uma relação mais produtiva com o sistema político e com os movimentos sociais.

Finalmente, o conceito de Erik Reinert (2005) de um "colonialismo de bem-estar," que caracteriza a ajuda internacional e que somente atua sobre os sintomas da pobreza enquanto apóia um modelo econômico que mantém o *status quo*, é um poderoso lembrete de que, para além da discussão de políticas sociais mais eficazes e de ações solidárias da sociedade civil, os países em desenvolvimento precisam desenvolver suas próprias agendas de desenvolvimento, absorvendo tecnologias e canalizando recursos empresariais e materiais locais, de acordo com sua posição relativa no sistema internacional.

As ONGs enfrentam atualmente múltiplos desafios

[43] Sobre o papel da Fundação Ford no Brasil, ver Bernardo Sorj (2002).
[44] Ver, por exemplo, a análise de Bila Sorj sobre a "tradução" das políticas orientadas ao feminismo no Brasil (2004).
[45] Ver Anthony Bebbington e Diana Mitlin (1996).

Os desafios diante das ONGs são expressão da questão geral da construção institucional democrática nas sociedades contemporâneas em que a de-diferenciação de subsistemas (Niklas Luhman, 2001) e a individualização e de-institucionalização de valores tradicionais (Danilo Martuccelli, 2000) são tendências centrais. Por de-diferenciação de subsistemas nos referimos ao crescente desaparecimento das fronteiras dos subsistemas sociais, através da interpenetração e da colonização das várias esferas do poder (por exemplo, a influência do poder econômico na pesquisa científica, a influência judicial nas decisões políticas, o impacto da mídia na política, e a difusão da influência do setor privado nas diferentes áreas da vida social). Por de-institucionalização de valores tradicionais nos referimos ao crescente afastamento dos valores tradicionais individuais e da formação de identidades coletivas às instituições do estado (em particular a escola), assim como ao declínio das instituições tradicionais de representação (sindicatos, corpos profissionais, partidos políticos).[46]

Essas tendências se refletem na formação e na dinâmica das ONGs. O apagamento das fronteiras entre subsistemas se expressa na colonização das ONGs pelo estado, pelas agências internacionais e pelo mercado, enquanto que a identificação com os valores e agendas transnacionais é tanto facilitada quanto reforçada pelas agendas universais das ONGs e pela formação de uma elite transnacional de ativistas profissionais. Essas tendências e sua própria dinâmica interna apresentam às ONGs um complexo conjunto de desafios:[47]

1) *Uma tendência à concentração, consolidação de marcas e profissionalização.*

Pode-se observar na última década similaridades entre alguns desenvolvimentos no mundo das ONGs e no setor privado. Parece que houve uma enorme concentração de recursos humanos e financeiros em poucas ONGs.[48] Isso se deve principalmente ao fato de que as fundações e as agências internacionais tendem em sua maioria a apoiar ONGs com um histórico sólido e também à crescente demanda dos doadores que envolvem uma enorme quantidade de trabalho burocrático na formulação de projetos, monitoramento e

[46] Sobre a questão, Bernardo Sorj (2004).
[47] Nesta seção desenvolvemos argumento de Bernardo Sorj (2003).
[48] No Brasil, segundo estudo do IBGE (op. Cit.), menos de 0,2% to total de ONGs empregam 1/3 do *staff* total das ONGs.

prestação de contas e nos adiantamentos de recursos. Essa concentração é acompanhada pela formação de marcas que se tornam sinônimos das causas que abraçam e também sinônimos de "qualidade", criando barreiras para a entrada de novas ONGs. Algumas ONGs de marca nos países desenvolvidos têm mesmo a capacidade de auto-financiamento através de campanhas de levantamento de fundos com doadores privados, diminuindo em boa medida ou eliminando a dependência de apoio governamental.

A exigência dos doadores de propostas e relatórios sofisticados aumenta a demanda por equipes especializadas, embora, devido à sua instabilidade financeira, a maioria das ONGs tenha dificuldade de pagar salários competitivos. A profissionalização das ONGs produz no recrutamento das equipes uma tensão entre as demandas de um etos moral, que atrai pessoas que aceitam salários abaixo do mercado – mas que nem sempre são plenamente qualificadas –, e um etos profissional, que requer pessoal altamente qualificado com sua expectativa de salários mais altos e uma visão das ONGs como estrutura empresarial. Esse é um problema enfrentado pelas ONGs em todo lugar do mundo e a profissionalização das ONGs médias e grandes está bem adiantada, estimulada por novas demandas das agências de financiamento.

O diferencial de poder entre as ONGs levanta a questão do possível monopólio do campo por uns poucos gigantes que, como todas as grandes organizações, têm tendência à centralização, à burocratização e à diminuição da criatividade. Mas, igualmente, elas podem prestar serviços ou realizar campanhas em grande escala, monitorar resultados e atrair quadros qualificados de maneira eficiente. As crescentes barreiras à entrada no campo são particularmente fortes em relação a ONGs de pequenas comunidades e constituem um fator de tensão entre pequenas e grandes ONGs.

2) *Explicitando as diferenças e conflitos entre ONGs*

Paradoxalmente o "espaço público" próprio das ONGs é muito limitado. A maioria dos que apóiam causas ecológicas não consegue explicar as diferenças entre, digamos, o *Greenpeace* e a *WWF*. ONGs não debatem entre elas e mesmo suas trocas de experiências são relativamente limitadas. Em outras palavras, o mundo das ONGs é extremamente politizado em relação ao mundo externo, mas extremamente despolitizado em relação a seu próprio interior. Uma razão disso é a orientação das ONGs de fazer demandas ao estado, ao mercado ou a instituições internacionais, sem nunca confrontar suas próprias posições.

Isso cria o mito, especialmente em países em desenvolvimento, da sociedade civil como ator unitário que compartilha os mesmos valores contra o estado corrupto e o mercado desumano. A fim de criar coalizões eficazes de ONGs será necessário enfrentar diferenças e descobrir afinidades entre ONGs, permitindo assim coalizões mais legítimas e representação heterogênea em fóruns internacionais.

A auto-apresentação da sociedade civil como uma voz relativamente homogênea de fato reprime o debate interno, tornando a vida das ONGs fácil demais através de um discurso que luta contra os "inimigos" usuais, mas que não ajuda a aprofundar o debate sobre seus próprios problemas e sobre soluções alternativas para questões concretas. Um novo pensamento criativo requer que as diferentes organizações da sociedade civil enfrentem suas perspectivas, se critiquem entre si e aprendam umas com os erros das outras. O mundo das ONGs precisa aceitar o fato de que existem contradições, tanto de percepção quanto de interesses, entre as ONGs do sul e as do norte e dentro de cada sociedade nacional. Tornar explícitas essas diferenças é fundamental para religar as ONGs ao sistema político.

3. *Compreender as diferentes dinâmicas e desafios enfrentados pelas ONGs orientadas à advocacy pelas ONGs orientadas a projetos sociais*

ONGs orientadas à *advocacy* têm uma lógica, uma percepção e uma experiência diferentes das daquelas *orientadas a projetos sociais* (também chamadas de *orientadas ao desenvolvimento*). Embora a maioria das ONGs tenda a atuar nos dois campos, um campo é em geral dominante. Os problemas postos pela orientação à *advocacy* são diferentes dos envolvidos na orientação a projetos sociais. As ONGs de *advocacy* que propõem agendas universais estão muito mais afastadas de questões nacionais específicas e muitas vezes distantes das dificuldades práticas de implementar suas agendas. É muito difícil monitorar e avaliar o impacto das atividades de *advocacy*. Sua atividade é principalmente alcançar a mídia direta ou indiretamente através de ações de impacto ou disseminação de informações que produzem o interesse da mídia.

A principal dificuldade para ONGs orientadas a projetos sociais é a duração limitada da sustentação de seus projetos. Os projetos sociais das ONGs normalmente têm um ciclo vital equivalente ao período de financiamento externo. Embora exista uma crescente pressão dos doadores para que os projetos se tornem auto-sustentados depois de

um curto período, na maioria dos casos essa não é uma demanda realista. A questão real não é tanto a da auto-sustentabilidade dos projetos, mas antes se eles podem tornar-se modelos para políticas públicas e/ou para o mercado, já que o estado e mercado são os que têm os recursos materiais e humanos para adotar as novas soluções de maneira sistemática e/ou sustentável.

A maioria dos projetos sociais das ONGs são ações locais *ad hoc*, sem dúvida relevantes para as comunidades-alvo, mas sem um impacto social de larga escala pela simples razão de que não são replicáveis dados os recursos locais disponíveis. Em lugar de ser pioneiras em relação à atividade governamental, ou complementa-la, freqüentemente acabam tornando-se casos exemplares irreproduzíveis. Como vimos, a crítica freqüente de que as ONGs tornaram-se substitutas das políticas do estado sob a agenda neoliberal carece de sentido. As ONGs não podem oferecer segurança, justiça, serviços urbanos, e serviços de educação e de saúde em larga escala. Na melhor das hipóteses, as ONGs são usadas pelo estado para complementar ou apoiar suas políticas, e precisamos mais pesquisas para avaliar a importância de sua contribuição às políticas do estado.

Dada a rigidez e a natureza burocrática do estado, as ONGs têm um papel importante a desempenhar como laboratórios, fontes de inovação, no desenvolvimento de novas técnicas de intervenção social e, eventualmente, na implementação e apoio à ação governamental. Mas a capacidade de inovação das ONGs só é relevante na medida em que os experimentos que desenvolvem sejam transformados em políticas públicas e/ou atraiam a atenção da empresa privada para o potencial das comunidades de baixa renda como produtoras, consumidoras e mercados de trabalho. Para que isso aconteça, a ação das ONGs deve ultrapassar os projetos domésticos, cujas particularidades, lógica funcional e financiamento irrealista os tornam não replicáveis. Infelizmente, a ação de muitas ONGs às vezes lembra um cemitério de projetos bem intencionados.

As ONGs precisam de sustentação constante para criar projetos sociais e experimentar com esses projetos, que são muitas vezes cancelados quando secam as fontes de financiamento. Embora exista alguma verdade no argumento de que as ONGs são mais eficientes do que o setor público em igualdade de condições, elas muitas vezes podem ser esbanjadoras de recursos humanos e financeiros devido ao curto ciclo de seus projetos.

Os projetos sociais das ONGs devem ter formato bem definido, estrutura administrativa e sistema de avaliação que possam levar à sua reprodução em larga escala, permitindo assim que eles possam ser assumidos pelo mercado ou transformados em políticas públicas. As ONGs devem ser treinadas em como superar o amadorismo e em como criar projetos sociais cujo sucesso não dependa exclusivamente da boa vontade e do sacrifício do *staff* e/ou do financiamento externo. Isso pode ser feito criando protótipos que possam ser transformados em políticas públicas. Sem esse treinamento, os esforços locais provavelmente resultarão em pouco mais do que melhoras temporárias, ou, na melhor das hipóteses, no progresso social de pequenos grupos alvos dos projetos.

Como os doadores não querem sustentar projetos por mais que um determinado período de tempo (normalmente curto), a maioria dos projetos sociais das ONGs não sobrevive. As burocracias dos doadores preferem não reconhecer esse fato e muitas delas produzem relatórios (usualmente em edições sofisticadas) em que apresentam estórias de sucesso de projetos que sustentaram, a maioria dos quais já enterrados ao tempo da circulação do relatório.

4. *Responsabilização (accountability), transparência, parceria com outros atores e avaliação.*

Há uma pressão crescente dos doadores e também de setores críticos do trabalho das ONGs para aumentar sua transparência e responsabilidade. O principal método proposto é o monitoramento e a avaliação do impacto de suas atividades. Embora seja uma demanda razoável, a metodologia a ser seguida está longe de ser óbvia.[49] Enumerarei alguns dos principais problemas relacionados com a demanda de aumentar o monitoramento e a avaliação dos resultados.

a) Avaliar o impacto dos projetos sociais aplica-se não só à identificação de suas conseqüências para uma dada população-alvo mas também à sua sustentabilidade de longo prazo e sua transformação numa solução que pode ser convertida em política pública ou absorvida pelo mercado. Esse tipo de avaliação implica em assumir uma visão de longo prazo, para além do ciclo temporal do próprio projeto, considerando que a maturação do projeto e o impacto público ou de mercado tomam um período mais longo de tempo. Nem os doadores nem as ONGs trabalham num período de tempo maior do que aquele em que o

[49] Ver Michaes Edwards, Alan Fowler (2003) para uma discussão sistemática das ONGs.

projeto se desenvolve. De fato, a burocracia dos doadores não está muito interessada em conhecer as conseqüências de longo prazo de suas doações. Às vezes os doadores fazem uso de avaliadores externos, mas em muitos casos esses especialistas têm independência limitada, e muitas vezes eles vêm de países desenvolvidos, sem conhecimento e sensibilidade suficientes para as condições locais. A maioria das ONGs não tem recursos para monitorar as conseqüências de seus projetos. Assim que um deles começa, elas já trabalham para conseguir recursos para o próximo. E, de qualquer modo, não é muito realista pedir uma auto-avaliação quando o que está em jogo é a própria sobrevivência.

b) Projetos de *advocacy* são ainda mais difíceis de avaliar devido ao grande número de fatores envolvidos no aumento da atenção pública. O quadro temporal de seu impacto é normalmente mais longo e mais difuso que o dos projetos sociais. Como diz um estudo sobre a sociedade civil africana: "Os estudos demonstram que a contribuição das organizações da sociedade civil para a democracia não se manifesta apenas em sua capacidade de influenciar políticas e legislação. Se medida somente na base desse critério, seu impacto seria julgado mínimo. Mas a evidência demonstra que a contribuição das organizações da sociedade civil para a democracia se estende à sua capacidade de fomentar a participação e a deliberação, de construir condições de liderança e de nutrir valores de tolerância e de busca do consenso, condições essas que são função de práticas internas democráticas. Sua capacidade de oferecer aos cidadãos a palavra nas decisões e de estimular o pluralismo pode ser tão importante como a capacidade de influenciar o processo de decisão e de demandar a responsabilização (accountability) dos atores estatais" (Mark Robinson e Steven Friedman, 2005: 40).

c) Demandar monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos só aumenta as barreiras à entrada das ONGs comunitárias ou pequenas, que não têm os recursos humanos para aplicar metodologias complexas. A obsessão com monitoramento e avaliação podem levar a apoiar somente projetos mais adaptáveis aos critérios de responsabilização e de impacto óbvio, excluindo, portanto, alguns dos projetos mais inovadores e criativos.

d) Seria importante que cada associação nacional de ONGs desenvolva um código de ética, que defina os princípios que devem orientar as ONGs internamente e em suas relações com seus parceiros (estado, organizações internacionais, empresas privadas).

e) Provavelmente, nem as ONGs nem os doadores são os melhor qualificados para avaliar projetos nos quais estão envolvidos. Instituições locais com capacidade intelectual e independência, capazes de produzir metodologias de avaliação adaptadas às condições locais são cada vez mais necessárias. Além disso, há a necessidade de referências conceituais para entender o papel das ONGs, de modo a estimular sua auto-reflexividade, e compilar e comparar suas experiências, assim como estimar os impactos de longo prazo de seus projetos.

5. *Incluir o mundo do trabalho nas agendas das ONGs*

O mundo do trabalho não faz parte do escopo da maioria das ONGs. O assunto é tocado tangencialmente através de questões como gênero, comércio solidário e direitos das crianças (principalmente pelas lentes das realidades dos países avançados) mas os direitos do trabalho (incluindo salários e jornada de trabalho) dentro de empresas privadas e os direitos sociais do trabalho informal estão em geral fora do escopo da maioria das ONGs. Às vezes, o rótulo "socialmente responsável" é atribuído a empresas que se engajam em projetos sociais externos, quando ao mesmo tempo praticam políticas de trabalho regressivas. Sem incluir o trabalho e o emprego em suas agendas – fator central da distribuição de renda – as ONGs serão incapazes de formular estratégias gerais para lutar contra a pobreza, contra a desigualdade social e por novas estratégias de desenvolvimento econômico.

A tendência das ONGs internacionais enfatizarem o conflito entre os países ricos e pobres leva-as a subestimarem a importância das desigualdades nacionais dentro dos países em desenvolvimento. O foco na divisão norte-sul enfatiza o tema da ajuda humanitária para os países em desenvolvimento, enquanto as desigualdades internas, que são muito mais uma questão política nacional e que implica em confronto de interesses sociais, é deixada de lado. Da mesma forma, a ênfase excessiva nos direitos dos grupos de identidades relegou a questão geral das condições de trabalho a um segundo plano (Michael Piore, 1995). A fragmentação das causas sociais e a multiplicação de ONGs especializadas tem levado a uma dispersão de energias e a deixar passar as questões mais unificadoras que poderiam levar a melhoras nas condições de vida dos setores mais pobres da população. Defender as causas dos grupos de identidade sem mudar as condições gerais do mercado de

trabalho e as políticas sociais tem um efeito limitado sobre a melhora das condições gerais de vida dos pobres e das baixas classes médias.

6. *Reduzir a dependência das ONGs do sul em relação às agendas do norte*

As sociedades ainda são nacionais e suas estratégias de integração ao processo de globalização devem ser nacionais e regionais; agendas globais para o desenvolvimento não existem, com exceção de algumas fórmulas gerais (como a taxa Tobin ou o alívio da dívida). Cada sociedade precisa fazer o melhor uso de seus recursos e criatividade locais. Insistindo em propostas globais, seja o Banco Mundial ou Attac, reforça-se uma tendência a propor as mesmas fórmulas para todos os países. As demandas do Fórum Social Global são apresentadas a um tal nível de abstração que elas são basicamente recomendações morais e normativas sem relevância prática. Seu foco são as organizações multilaterais globais, também alvos principais das ONGs internacionais. Sua posição puramente normativa é um modo de criar um consenso artificial, permitindo-lhes evitar confrontar suas diferenças. Embora criticar as agências multilaterais seja uma tarefa importante, não é necessariamente a prioridade das sociedades civis nos países em desenvolvimento.

Deve-se reconhecer que estamos longe da realidade de uma sociedade civil global. E isso não é só por causa, como muitos argumentam, do 11 de setembro, da luta contra o terrorismo e da reação produzida pela intervenção dos EUA no Iraque e da postura anti-multilateralista do governo Bush. Obviamente as atuais políticas dos EUA tiveram importantes efeitos negativos no desenvolvimento das agendas multilateralistas e internacionalistas. Mas defensores da sociedade civil global na década de 1990 tendiam a ter uma percepção ingênua da política mundial e uma cegueira em relação à importância contínua dos estados-nação na política internacional, mesmo dentro do mundo transnacional das sociedades civis.

A dependência de fontes externas de financiamento, pelo menos das organizações dos países em desenvolvimento, tem distorcido suas agendas. A imposição de agendas pelos principais doadores dos países avançados promove uma série de parcerias, às vezes abertas às demandas das ONGs locais, mas sempre usando seu poder discricionário (Townsend et alii 2002).[50] Ainda pior é a posição de muitas ONGs que atuam às vezes

[50] Ver Michael Edwards e David Hulme (1997). Para uma análise muito crítica da "indústria da ajuda", ver Alison Van Rooy (1999).

como poderes coloniais, absorvendo alguns dos melhores quadros locais para trabalhar em projetos que não são necessariamente as prioridades das pessoas locais.

A maior parte da pesquisa das ONGs internacionais nos ou sobre os países em desenvolvimento é orientada principalmente à confirmação de seus supostos, enquanto que a maioria das ONGs do terceiro mundo têm pouca ou nenhuma capacidade interna de pesquisa.[51] As principais fraquezas das ONGs nos países em desenvolvimento são sua fragilidade intelectual e sua capacidade limitada para absorver o melhor das agendas de políticas internacionais mantendo um pensamento autônomo e criativo. Por exemplo, na América Latina nas décadas de 1950 e 1960, a CEPAL desempenhou um papel de *think tank* para todo o continente. Hoje, esse tipo de *think tank* não existe. Centros de pesquisa nos países em desenvolvimento dedicados a esse empreendimento poderiam provavelmente contribuir em grande medida para dar sentido à experiência acumulada e para ajudar a orientar as atividades das ONGs, por mais que a política dos doadores internacionais, de sustentar principalmente projetos de "ação," seja prejudicial para as atividades de pesquisa. O desafio para as sociedades civis do sul é aumentar suas capacidades de reflexão a fim de produzir centros autônomos de reflexão.

A reconstrução do pensamento criativo local, regional e nacional será difícil, dada a internacionalização da pesquisa acadêmica e das redes norte-sul, que marginalizam os contatos horizontais sul-sul, mesmo ao nível regional. Ainda assim, a criação de *think tanks* regionais e nacionais é fundamental para criar as condições para um pensamento novo que orientará a ação das organizações da sociedade civil local.

7. *Criar interações entre ONGs, cidadãos e partidos políticos*

A profissionalização, a orientação a projetos financiáveis e a dependência de recursos e agendas externos das ONGs dos países em desenvolvimento as levaram a tornar-se relativamente distanciadas de suas agendas políticas, movimentos sociais e participação dos cidadãos locais. Embora na bibliografia as ONGs e os movimentos sociais sejam apresentados como conceitos gêmeos, a realidade é consideravelmente diferente. Muitas ONGs em países em desenvolvimento são operações relativamente isoladas. As ONGs se tornaram produtoras de projetos para doadores externos e suas relações com seu público-alvo se tornaram cada vez mais instrumentais. Re-conectar-se (que não quer dizer ser

[51] Sobre a questão, ver Caroline Harper (2001).

subsumido) com os movimentos sociais, com outras organizações da sociedade civil, com os partidos políticos e com os cidadãos é um desafio central para as ONGs, de modo que não se tornem uma elite isolada de ativistas (membros do *jet set* internacional relativamente bem pagos). Na América Latina, a sensação de abandono dos setores mais pobres da população está levando ao surgimento de líderes populistas diretamente "conectados" aos pobres, contornando as organizações da sociedade civil.

O risco de as ONGs serem colonizadas por agências internacionais e localmente pelo estado e pelo mercado não pode ser evitado pela retirada para o isolamento ou pela retórica radical, mas apenas envolvendo-as com propostas de novas formas de participação dos cidadãos para democratizar as instituições do estado e o poder econômico. Campanhas na mídia, embora úteis, não podem substituir a importância de movimentos sociais participativos nem o estabelecimento de mecanismos institucionalizados para incrementar a oferta de bens públicos, a transparência e a responsabilização por parte do estado.

Isso implica em que as ONGs devem tornar-se atores autônomos e engajados com outros atores políticos. A experiência de muitas ONGs na América Latina oscilou da alienação em relação aos partidos políticos ao apoio acrítico, como o dado pela maioria das ONGs independentes ao Partido dos Trabalhadores no Brasil.[52] Envolver-se em interação e debates com partidos políticos, sindicatos e congressistas vai ajudar as ONGs a superarem agendas orientadas a demandas e a enfrentarem a questão dos recursos limitados do estado, e a criarem propostas realistas e uma agenda social inclusiva. As ONGs podem desempenhar uma função democratizante se virem a si mesmas como parte do sistema político nacional, enfrentando os problemas de governança distribuição da riqueza, direitos do trabalho e democratização do estado. Em outras palavras, a relevância das ONGs depende em última análise de sua capacidade de fazer parte da conformação dos sistemas democráticos nacionais, reinventando os partidos políticos, a participação dos cidadãos nas instituições do estado e fortalecendo sistema político em lugar de tomar parte no processo de deslegitimá-los.

8. *Redes e representação no sistema internacional*

---

[52] Essa identificação foi devida não às raízes comuns dos líderes das ONGs e do PT, mas antes a uma convergência com o discurso moralista anti-neoliberal, sem enfrentar a questão de meios alternativos realistas de elaborar e implementar políticas sociais e econômicas.

As ONGs fundamentam sua legitimidade no princípio de que incorporam reivindicações morais que são evidentes em si mesmas. Nesse sentido, exigem ser ouvidas e ter um lugar em organismos internacionais, em particular no sistema das Nações Unidas.[53] Embora até aqui as ONGs não tenham alcançado influência efetiva no sistema das Nações Unidas, as cúpulas mundiais tem sido momentos-chave para as ONGs consolidarem sua influência sobre a opinião pública nacional e internacional (Mario Pianta 2005).

As ONGs não só subestimam a questão de como representam a voz do povo, mas também o problema da representação interna: quais são as ONGs que representam a galáxia das ONGs? Isso é ainda mais grave em relação às ONGs internacionais, que afirmam representar a voz da sociedade civil global. Como argumentamos acima, ONGs do sul e do norte, bem como aquelas de diferentes países em todas as regiões têm diferentes posições em muitas questões. As organizações internacionais devem reconhecer a importância de assegurar a representação das ONGs de diferentes nações e regiões e de suas diferentes perspectivas. Aumentar a voz das ONGs do sul é ainda mais importante, se considerarmos que normalmente as ONGs mais ricas podem arcar com o custo de financiar uma presença permanente e a ação de *lobby* em organizações internacionais. Reconhecendo suas diferenças, as ONGs poderão organizar diferentes coalizões representativas de sua diversidade.

Enquanto as principais ONGs dos países desenvolvidos são capazes de estabelecer alianças entre elas para articular campanhas comuns, isso é muito mais difícil para as ONGs dos países em desenvolvimento. A formação de redes se tornou uma expressão atraente para contrabalançar o problema da enorme fragmentação no mundo das ONGs. O mérito dos doadores em promover a cooperação entre ONGs no nível nacional e internacional deve ser reconhecido. Contudo, fazer convergirem os esforços e interesses das ONGs é particularmente difícil devido à silenciosa mas feroz competição entre as ONGs para obter financiamentos. Muitas vezes os resultados da cooperação forçada são frutíferos, mas a maioria das redes é de curta duração e não passa de estratégia para

[53] Sobre a proposta de aumentar o papel da sociedade civil nas Nações Unidas, elaborada em 2004 a pedido da Secretaria-Geral, pelo Painel dos Notáveis, coordenado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ver www.um.org/dpi/ngosection/N0437641.pdf e Miguel Darcy (2005). Ver também Riva Krut (1997) e, para uma perspectiva mais nuançada sobre as possibilidades da intervenção da sociedade civil em organizações multilaterais, ver Shepard Forman (2004) e Stephen Toulmin (1994).

adaptação às demandas dos doadores. Manter as redes vivas é normalmente uma atividade muito cara. A crença de que a Internet é suficiente para criar redes estáveis e funcionais de instituições não é realista. De fato, a Internet multiplicou a disponibilidade de informação e de contatos a um tal nível que as pessoas só a utilizam para entrar em contato com suas equivalentes que já são parceiras em projetos comuns. É claro que isso não é um problema exclusivo das ONGs, mas dado que elas têm objetivos comuns o nível de desperdício de recursos é particularmente alto.

9. *Não mistificar as pessoas comuns e o ativismo*

A tendência crescente de os doadores internacionais apoiarem grupos de identidade étnica a grupos locais, pode às vezes ser um caminho para criar identidades que nunca existiram realmente ou de moldar identidades pré-existentes à imagem que os doadores supõem ser a correta.[54] A assim-chamada cultura local é sempre uma mistura de várias tradições que pode ser interpretada de muitas maneiras e a ***etnicidade*** é em si mesma um conceito cultural fortemente viesado, que não tem significado (ou tem um significado diferente) na vida cotidiana da maioria dos países.

Há também uma tendência a mistificar as pessoas comuns e o ativismo local como objetivos em si mesmos e a principal fonte do saber, esquecendo as ligações que devem manter com o sistema político e as políticas públicas. Muitos dos problemas relacionados à formulação de uma agenda alternativa para a democratização das instituições do estado requerem um esforço de elaboração que ultrapassa (embora não deva obliterar) a perspectiva local. Como formular agendas nacionais e manter-se em relação com os atores locais é um desafio tanto para a sociedade civil quanto para os órgãos governamentais.

Em alguns casos, como o das *favelas* do Rio de Janeiro, grande número de líderes comunitários está diretamente envolvido, correndo o risco de chantagem pelos traficantes de drogas. Só isso já seria razão suficiente para não deixar o gerenciamento dos projetos exclusivamente por conta dos residentes locais. Mas aqueles que enfatizam a transferência total das decisões as comunidades diriam que isso é circunstancial e, portanto, temporário. Essa posição se apóia numa visão idealizada e distorcida da comunidade. As comunidades são com freqüência controladas por estruturas oligárquicas que, sem controle externo,

[54] Um destas iniciativas questionáveis é o programa de ação afirmativa da Fundação Ford no Brasil que para muitos mostra falta de compreensão das particularidades do racismo no Brasil em relação aos EUA. Ver Peter Fry (2005).

tendem a apoiar projetos que, na melhor das hipóteses, reforçam seu poder e, na pior, canalizam recursos escassos somente para si mesmas.

Conquanto a participação local seja fundamental, ela não deve levar ao mito de um discurso “alternativo” baseado no saber local, como o adotado por muitas grandes fundações. É importante valorizar a expressão das comunidades locais e de seus líderes, mas sem mistifica-los como fonte única de conhecimento.

Mais do que celebrar identidades pré-existentes que foram ignoradas ou limitadas pela cultura dominante, a questão central é a transformação da auto-imagem dos setores mais pobres, assim como a imagem negativa que outros grupos sociais têm deles, através da criação de novas formas de integração cultural e social com a sociedade mais ampla. Em lugar de oposição e isolamento, o objetivo deveria ser integrar esses setores na vida social e cultural nacional. Preconceitos sociais, um etos jornalístico de notícias de grande impacto e mesmo a cooperação internacional bem intencionada centrada na noção de exclusão social tendem a apresentar as comunidades pobres sob uma luz negativa, como lugares de violência e sofrimento. Sem negar esses problemas, as ONGs deveriam tentar estender pontes entre diferentes setores da sociedade, apresentando uma visão mais nuançada e multifacetada da vida dos pobres. Ao mesmo tempo, as ONGs não deveriam confundir solidariedade e vocalização das necessidades dos grupos de baixa renda com a representação real desses grupos. A solidariedade não pode e não deve ser confundida com representação, porque, independentemente das boas intenções, isso equivaleria a algum tipo de usurpação.

10. *A contradição entre soberania e portadores de direitos individuais não pode ser resolvida apenas na base de princípios*

As ONGs do norte fundamentam suas atividades na suposição de que o princípio da soberania é substituído por direitos humanos e humanitários internacionais. Ainda que haja situações que requerem algum tipo de intervenção externa, a soberania é considerada na maioria dos países em desenvolvimento como um mecanismo de auto-defesa contra as tendências imperialistas das nações mais fortes.[55] A crise da Iugoslávia,[56] a recente invasão

[55] Para o caso da América Latina, ver Bernardo Sorj (2005). Para uma crítica geral da visão internacionalista dos direitos humanos, ver Danilo Zolo (1997, 2002).
[56] Uma análise crítica da intervenção da OTAN pode ser encontrada em Danilo Zolo (2002). Sobre guerras humanitárias, ver também Dadid Chandler (2002).

e ocupação do Iraque e a legislação nacional que permite a perseguição a supostos criminosos políticos de outros países levou a muitos setores da sociedade civil dos países em desenvolvimento a repensar as complexas questões envolvidas quando a soberania nacional é colocada em questão.[57] O mesmo vale para causas ecológicas defendidas pelos países desenvolvidos que podem inibir o desenvolvimento econômico e restringir importações com base em critérios sociais que podem ser usadas como barreiras invisíveis ao comércio. Os ativistas internacionais dos direitos humanos e da ecologia precisam envolver-se com as sociedades civis locais nos países em desenvolvimento se não quiserem ser vistos como membros de organizações imperialistas.

Embora o princípio da soberania seja sempre relativo, em particular para nações mais fracas, não deve ser facilmente posto de lado por impedir a implementação das agendas de direitos humanos. A intervenção externa é sempre uma experiência traumática e a imposição de regimes democráticos está em muitos casos destinada ao fracasso, especialmente se a agenda externa é imposta desconhecendo as realidades sociais internas.[58] As condições em que as intervenções em crises humanitárias devem ser empreendidas devem ser pesadas tanto na base de princípios quanto contra a reação que podem produzir no nível regional e no nacional.

11. *Os direitos humanos são insuficientes para fornecer orientação política em situações de violência aberta ou onde confrontos culturais estão presentes e podem ser manipulados por interesses partidários.*

A defesa dos direitos humanos pela denúncia de violações é uma tarefa importante em que as ONGs desempenharam um papel central. No entanto, os militantes dos direitos humanos têm enormes dificuldades em enfrentar as realidades práticas de situações violentas em que a polícia e/ou as forças armadas devem usar a repressão física. É claro que o uso da repressão deve ser acompanhado pelo respeito aos direitos humanos e deve estar associado a políticas preventivas para melhorar as condições sociais que conduzem ao crime e à violência. Mas não se pode negar a necessidade de enfrentar grupos violentos com medidas repressivas. Ignorando as demandas da sociedade por um sistema efetivo de segurança pública, as ONGs apenas empurram a população para as mãos de governos que

[57] Como foi a demanda de julgamento de Pinochet na Espanha, vista por muitos militantes democratas no Chile como uma interferência em seus problemas internos.
[58] Ver David Chandler (2002).

apresentam agendas repressivas (ver, por exemplo, o caso da popularidade do presidente Uribe, da Colômbia). O discurso dos direitos humanos deve estar relacionado a propostas ativas sobre o papel da polícia e das forças armadas em situações de conflito, avaliando situações de risco e violência e o uso apropriado da força quando necessário. Uma tendência a criticar ações repressivas do estado, associada à leniência, e até mesmo a justificativas para a violência civil, tende a alienar os grupos de direitos humanos do resto da população. Os grupos de direitos humanos devem reconhecer e denunciar a violência civil, tanto como questão de princípio quanto como única maneira prática de encontrar apoio mais amplo e desenvolver uma relação produtora com as forças de segurança.

O desejo de ser inclusivo e aberto a todas as culturas leva muitos teóricos da sociedade civil a acreditar que é possível ser completamente aberto a culturas não ocidentais. Essa é uma suposição ingênua que ignora que há limites à aceitação dos valores de outras culturas, alguns dos quais chegam a negar a possibilidade de uma sociedade civil democrática. Na prática, os valores não podem ser esticados a um ponto tal que ponha em perigo sua própria existência, sem a qual a abertura a outros valores não seria possível. A democracia deliberativa supõe que os atores sociais concordam de antemão sobre o valor da democracia deliberativa.[59] A solução para essa contradição não é teórica, mas prática, e precisa ser negociada em cada contexto (por exemplo, o conflito entre os direitos das mulheres e culturas que, de uma perspectiva liberal, oprimem as mulheres).

Os direitos humanos às vezes mascaram agendas políticas claramente definidas e suas prioridades estão muito distantes daquelas da universalidade dos valores glorificados, como ficou evidente na conferência de 2001 contra o racismo, em Durban. A lógica por trás dessas organizações não é diferente da das “frentes” patrocinadas pelos comunistas há alguns anos, na medida em que empregam um discurso que condena a falta de respeito pelos direitos humanos em certos lugares e não em outros, e estão de fato associadas a um programa de luta contra o “inimigo político.”

Conclusões Fazer avançar as agendas da sociedade civil em contextos globais e as agendas globais baseadas em realidades nacionais

[59] Ver Neera Chandhooke (1995).

Num mundo em que as relações sociais e os valores são cada vez mais plásticos e individualizados e em que as velhas ideologias políticas e seus vetores – sindicatos e partidos políticos – estão desorganizados, a idéia de sociedade civil e a prática das ONGs se tornaram âncoras para muitos que procuram um modo de expressar seu desejo de melhorar o mundo. No entanto, as sociedades civis em geral e as ONGs em particular sofrem a influência dos mesmos fatores – poder econômico, social, político e cultural desiguais, o que vicia o funcionamento da democracia em todo o mundo.

Generalizações apressadas sobre o processo de globalização e a sociedade civil global produziram uma tendência a subestimar o papel central continuado do estado nacional e das sociedades nacionais na formação de identidades culturais e na criação e distribuição da riqueza. Não estou diminuindo o óbvio impacto dos processos de globalização, mas como diz o ditado chinês "quando o bambu se inclina demais para um lado, precisamos empurra-lo para o outro para deixa-lo reto".

A construção democrática continua a ser associada à construção da nação e à consolidação do sentimento de fazer parte de um povo com um destino comum. Isso significa a capacidade de criar ligações afetivas entre as pessoas e os governos e também ao surgimento de líderes políticos capazes de responder às demandas materiais mais urgentes e de produzir um discurso simbólico com o qual a maioria da população possa identificar-se. O discurso dos direitos humanos é universal e abstrato demais para tornar-se a base sobre a qual pode ser criado um sentido de fazer parte. As ONGs não se orientam na direção de preencher essa função no sistema político, mas, se não quiserem ser deixadas de lado pelos líderes políticos que apelam diretamente ao povo, precisarão aumentar sua cooperação com os movimentos sociais, com as organizações da sociedade civil mais ampla, com os partidos políticos e com os parlamentos.

Não são só as realidades materiais da vida cotidiana que fazem das nações a principal referência para a maioria dos cidadãos. As narrativas coletivas e a construção da vontade política não podem fundar-se sobre princípios abstratos (o alimento dos intelectuais de classe média), mas precisam estar relacionadas a uma história e experiências comuns, que até aqui só podem ser encontradas, pelo menos para a maioria das pessoas, na referência territorial. A democracia não é uma narrativa que possa ser imposta com

mensagens de boa vontade ou atividades *ad hoc*, embora as duas coisas ajudem, mas é um processo complexo de participação social – envolvendo a criação de instituições responsáveis[60] juntamente com o desenvolvimento econômico sustentado e a redistribuição da riqueza.

As agendas da globalização não são um substituto para a formulação de projetos nacionais, embora as agendas nacionais precisem apropriar e responder aos desafios da globalização econômica e cultural. Nos países em desenvolvimento, esse processo envolve a redistribuição efetiva da riqueza, a reorganização do sistema político e a re-elaboração dos mecanismos de representação, em particular, dos setores mais pobres da população. A demanda por direitos humanos aumenta as expectativas da população, e a incapacidade do sistema político em prover os resultados pode criar frustração, favorecendo líderes demagógicos. O divórcio entre os produtores de demanda (a sociedade civil) e os geradores de resultados (os partidos e o governo) é fonte de deslegitimação da democracia representativa se as demandas não são atendidas pelo sistema político. Assim, aumentar a articulação entre esses dois subsistemas é estratégico para fortalecer a democracia.

As sociedades civis em geral e as ONGs em particular podem ser atores centrais no aperfeiçoamento da vida democrática, mas precisam re-conectar-se com a população local, desenvolvendo projetos e agendas ligados a seu contexto para além da afirmação de valores universais.

Rio de Janeiro, novembro, 2005

[60] Ver Guillermo O'Donnell (1999).

BIBLIOGRAFIA

ANHEIER, Helmut, KATZ, Hagai. "Mapping Global Civil Society", in KALDOR, Mary et al (eds.) *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

ANHEIER, Helmut, LIST, Regina. *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and Non-Profit Sector*. Londres: Routledge, 2005.

ANHEIER, Helmut. "Managing non-profit organisations: towards a new approach", *Civil Society Working Paper Series*. Civil Society Working Paper 1, LSE, janeiro 2000, http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/cswp1.pdf

ARATO, Andrew. "Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n.27, ano 10, fev.1995.

ARMONY, Ariel. *Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

AVINERI, Shlomo. *Hegel`s Theory of the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BAKER, Gideon, CHANDLER, David. *Global Civil Society: contested futures*. Nova Iorque: Routledge, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEBBINGTON, Anthony, MITLIN, Diana. *NGO Capacity and Effectiveness: A review of themes in NGO-related research recently funded by ESCOR*. Londres: IIED, 1996.

BECK, Ulrich. "The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective", in KALDOR, Mary et al (orgs.) *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

BEEM, Christopher. *The Necessity of Politics –Reclaiming American Public Life*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

BENEYTO, José Vidal (ed.). *Hacia una Sociedad Civil Global*. Madri: Taurus Santillana, 2003.

BERGER, Peter, NEUHAUS, Richard, NOVAK, Michael (orgs.). *To Empower People*. Washington: American Enterprise Institute Press, 1996.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 1992.

________________. *O Conceito de Sociedade* Civil. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

CHAMBERS, Simone, KYMLICKA, Will (orgs.). *Alternative Conceptions of Civil Society*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

CHANDHOKE, Neera. *The Conceits of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

________________. *State and Civil Society*. Londres: Sage Publications, 2004.

CHANDLER, David. *Constructing Global Civil Society.* Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2004.

________________. *From Kosovo to Kabul.* Londres: Pluto Press, 2002.

COHEN, Jean, ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory.* Cambridge: The MIT Press, 1992.

DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant. *Dealing in Virtue*. Chicago: The University of Chicago, 1996.

________________. *The Internationalization of Palace War*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

DEZALAY, Yves. "Las ONG y la Dominación Simbólica", in BENEYTO, José Vidal (org.). *Hacia una Sociedad Civil Global.* Madri: Taurus Santillana, 2003.

DOH, Jonathan, TEEGEN, Hildy (orgs.), *Globalization and NGOs*. Londres: Praeger Publishers, 2003.

EADE, Deborah (org.). *Development, NGOs, and Civil Society*. Development in Practice

Readers, Book Series 2000, Development in Practice.

http://www.developmentinpractice.org/readers/NGOs/about.htm

EBERLY, Don (org.). *The Essential Civil Society Reader*. Maryland: The Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

EBRAHIM, Alnoor. *NGOs and Organizational Change.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

EDWARDS, Michael. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2004.

EDWARDS, Michael, FOWLER, Alan (orgs.). *The Earthscan Reader on NGO Management.* Londres: Earthscan Publications, 2002.

EDWARDS, Michael, GAVENTA, John (orgs.). *Global Citizen Action*. Londres: Earthscan, 2001.

EDWARDS, Michael, HULME, David. NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort? Nova Iorque: St.Martin's Press, 1997.

EHRENBERG, John. *Civil Society: the critical history of an idea.* Nova Iorque: New York University Press, 1999.

FORMAN, Shepard, SEGAAR, Derek. *New Coalitions for Global Governance: The changing dynamics of multilateralism.* New York University, Center on International Cooperation, 2004.

FORMAN, Shepard. "A Manageable World: Taking Hold of the International Public Sector" *Working Paper.* New York University, Center on International Cooperation, 2001. http://www.nyu.edu/pages/cic/publications/work_paprs/publ_work_papr10.html

FRASER, Nancy. "Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista", in SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB, 2001.

FRY, Peter. *A Persistência da Raça.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GIDDENS, Anthony. *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press, 2000.

GREENHILL, Romilly WATT, Patrick et al. *RealAid: an agenda for making aid work.* Report 2005. ActionAid International. http://www.un-ngls.org/cso/cso9/real-aid.pdf

GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2005.

HABERMAS, Jürgen. The Theory of Communicative Action. Boston: Beacon Press, 1989.

HAPER, Caroline. "Do the Facts Matter? NGOs, Research and International Advocacy", in EDWARDS, Michael e John Gaventa (orgs.). *Global Citizen Action*. Londres: Earthscan, 2001.

HEFNER, Robert W. (org.). *Democratic Civility.* New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002.* Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IDS. *Civil Society and Governance Programme.* http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/

KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies (orgs.). *Global Civil Society 2003.* Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies "Global Civil Society in an Era of Regressive Globalisation: The State of Global Civil Society in 2003", *in* KALDOR, Mary et all. *Global Civil Society 2003.* Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

KAVIRAJ, Sudipta, KHILNANI, Sunil (orgs.). *Civil Society: History and Possibilities.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KEANE, John. *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KRUT, Riva et al. *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*. UNRISD, UNRISD Discussion Paper, n.83, April 1997. http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=87428A38D3E0403380256B650043B768&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/87428A38D3E0403380256B650043B768/$file/dp83.pdf

KUMI, Naidoo, HEINRICH, Volkhart. *Global Civil Society and the Challenges of the New Millennium: Implications for Civil Society in Africa*. CIVICUS, 2000. http://www.civicus.org/new/media/Global%20Civil%20Society%20and%20the%20Challenges%20of%20the%20New%20Millennium.doc

LAXER, Gordon, HALPERIN, Sandra (orgs.). *Global Civil Society and Its Limit.* Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2003.

LEWIS, David (org.). *International Perspectives on Voluntary Action.* Londres: Earthscan Publications, 1999.

LIEVEN, Anatol. *America: Right or Wrong.* Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

LUHMANN, Niklas. "La restitution du douzième chameau: du sens de'une analyse sociologique du droit", *in Droit et Societé*, n.47, 2001

MACPHERSON, C. B. The Political Theory of Possessive Individualism. Oxford: Oxford University Press, 1962.

MANJI, Firoze,'O COILL, Carl. "The Missionary Position: NGOS and Development in Africa". *International Affairs*, 78:3: 567-583, 2002. http://www.fahamu.org/downloads/missionaryposition.pdf

MARTUCCELLI, Danilo. *Grammaires de l 'individu*. Paris: Gallimard, 2002.

____________. *La Consistance du Social.* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005.

MENDELSON, Sarah, GLENN, John (orgs.). *The Power and Limits of NGOs*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2002.

NÉFISSA, Sarah Bem, AL-FATTAH, Nabil, HANAFI, Sari, MINANI, Carlos (orgs.). *ONG et gouvernance dans le monde arabe*. Cairo: CEDEJ, Paris: Karthala, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

OLIVEIRA, Dayse. *Civil Society and NGOs.* The Edelstein for Social Research, Internet Research Resources, Report n.1, nov.2005. http://www.centroedelstein.org.br/bv.shtml

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. "Nações Unidas, novos atores e governança global: mensagens e propostas do Painel sobre sociedade civil", 2005.

PETRAS, James. *Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio.* Petrópolis: Vozes, 2000.

PIANTA, Mario. *UN World Summits and Civil Society.* Civil Society and Social Movements Programme Paper *18, UNRISD, 2005.*

PIORE, Michael. J. *Beyond individualism.* Cambridge: Harvard University Press, 1995.

REINERT, Erik *(org.). Globalization, Economic Development and Inequality.* Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2004.

REINERT, Erik. *Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to prvent "Welfar Colonialism".* Paper prepared for the High-Level United Nations Development Conference on Millennium Development Goals, Nova Iorque, March 14 and 15, 2005.

ROBINSON, Mark, FRIEDMAN, Steven. "Civil society, democratization and foreign aid in Africa". *IDS Discussion Paper 383*, Institute of Development Studies, april 2005. http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/dp/dp383.pdf

ROSENBLUM, Nancy, POST, Robert. *Civil Society and Government.* New Jersey: Princeton University Press, 2002.

ROSENVALLON, Pierre, *La Nouvelle question sociale.* Paris , Seuil, 1995.

____________. *La crise de l'état-providence*. Paris: Seuil, 1984.

RYFMAN, Philippe. *La Question Humanitaire.* Paris: Ellipses Edition Marketing, 1999.

____________. *Les ONGs.* Paris: La Découverte, 2004.

SALAMON, Lester, SOKOLOWSKI, S. Wojciech, LIST, Regina. *Global Civil Society: An Overwiew*. Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, The John Hopkins University, 2003. http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf

SCHNAPPER, Dominique. *La Democracia Providencial.* Rosario: Homo Sapiens, 2004.

SELIGMAN, Adam. *The Idea of Civil Society.* Nova Iorque: The Free Press, 1992.

SHAW, Martin. "The Global Transformation of Social Science", in KALDOR, Mary et all. *Global Civil Society 2003.* Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

SKOCPOL, Theda. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life.* Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

SORJ, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

____________. *A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

____________. *brazil@digitaldivide,com*. Rio de Janeiro: UNESCO/Jorge Zahar, 2003 (available on Internet at www.centroedelstein.org).

____________. *La Democracia Inesperada.* Buenos Aires: Prometeo/Bononiae, 2005 (Brazilian edition, Jorge Zahar).

SORJ, Bila, MORAES, Aparecida. "Paradoxes of the expansion of women's rights in Brazil", in NITSCHACK, Horst, BIRLE, Peter, COSTA, Sérgio (eds.). *Brazil and the Americas: Convergences and Perspectives.* Frankfurt: Vervuert, 2005.

SOROS, George. *La Burbuja de la Supremacía Norteamericana.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2004.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania.* Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TANDON, Rajesh, MOHANTY, Ranjita. "Civil society and governance: a research study in India". *Draft synthesis report*, 2000. http://www.eldis.org/static/DOC10892.htm

TIL, Jon Van. *Growing Civil Society*. Indiana: Indiana University Press, 2000.

TOULMIN, Stephen. *The Role of Transnational NGOs in Global Affairs.* Toquio: Peace Research Institute, International Christian University, 1994.

TOWNSEND, Janet, PORTER, Gina, OAKLEY, Peter. *Power and Development Agendas: NGOs North and South*. Oxford: INTRAC, 2001.

VAN ROOY, Alison (org.). *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan, em associação com The North-South Institute, 1999.

WALZER, Michael (org.). *Toward a Global Civil Society.* International Political Currents, vol.1. Nova Iorque: Berghahn Books, 2003.

WILKINSON, Rorden, HUGHES, Steve (orgs.). *Global Governance: Critical Perspectives.* Nova Iorque: Routledge, 2004.

ZOLO, Danilo. *Cosmopolis.* Cambridge: Polity Press, 1997.

____________. *Invoking Humanity.* Nova Iorque: Continuum, 2002.